

CA1
XC 26
-1993
F66

Government
Publications



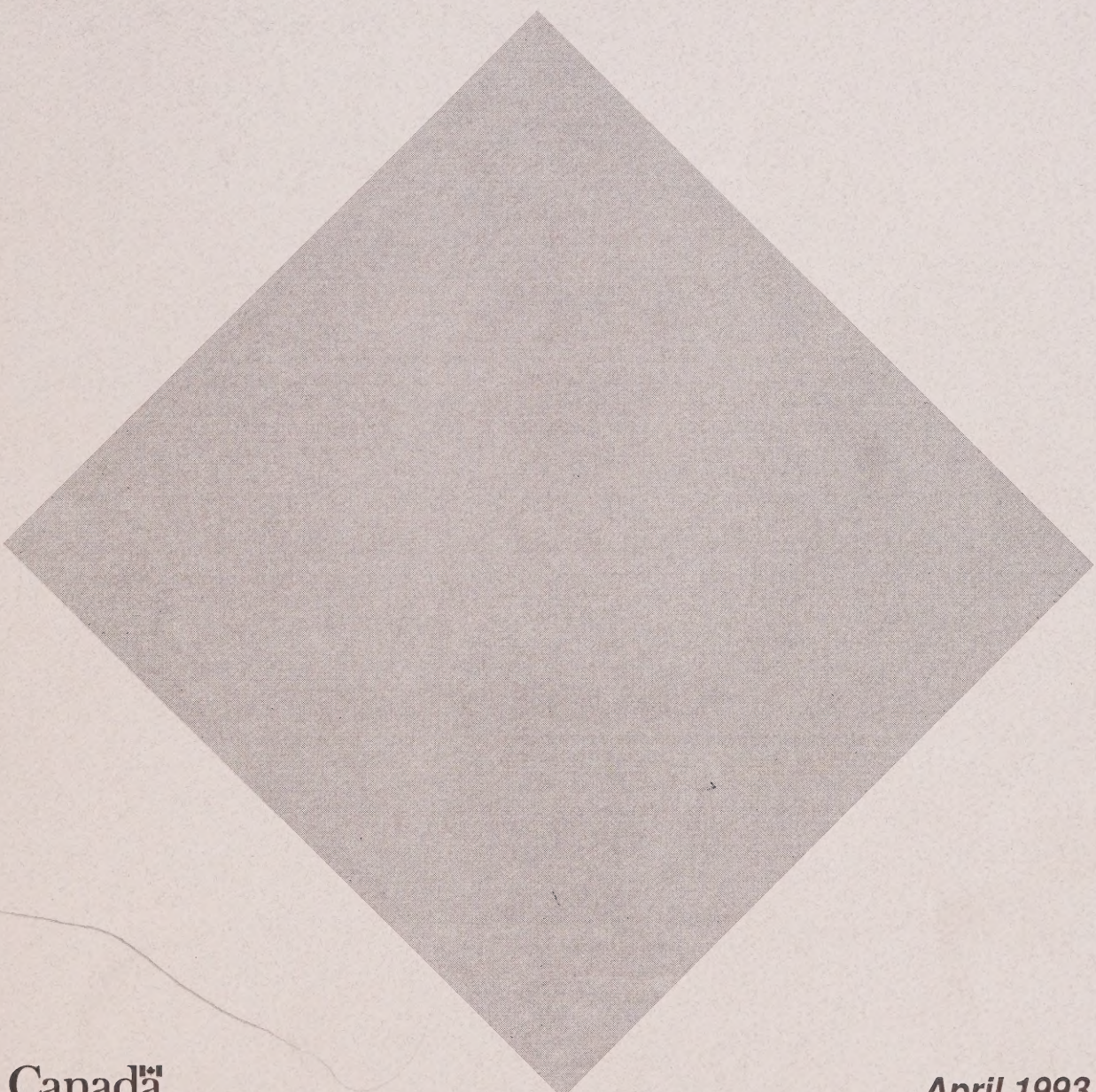
Treasury Board
of Canada
Secrétariat

Conseil du Trésor
du Canada
Secrétariat



3 1761 11973858 1

Responsive Regulation in Canada



Canada

April 1993

CA1
XC 20
- 1993
F66

A SUMMARY VERSION OF THE REPLY IS
AVAILABLE UNDER SEPARATE COVER BY CALLING
TREASURY BOARD SECRETARY REGULATORY
AFFAIRS DIVISION (613) 952-3659

RESPONSIVE REGULATION IN CANADA

Chapter 1	1
Chapter 2	11
Chapter 3	21
Chapter 4	31
Chapter 5	41

**THE GOVERNMENT REPLY TO
THE SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS
AND COMPETITIVENESS**

April 1993

A SUMMARY VERSION OF THE *REPLY* IS
AVAILABLE UNDER SEPARATE COVER BY CALLING
TREASURY BOARD SECRETARIAT, REGULATORY
AFFAIRS DIVISION (613) 952-3459.

TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
Towards More Responsive and Responsible Regulation	3
Response to Specific Recommendations	7
Appendix A	35
Appendix B	38
Appendix C	39
Appendix D	40
Appendix E	41



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

INTRODUCTION

The February 1992 Budget asked the House of Commons' Standing Committee on Finance to review federal regulation to determine how it affects Canadian competitiveness. The committee was also asked to suggest ways to improve regulation, regulatory processes, and intergovernmental collaboration. At the same time, the Government directed departments and agencies to undertake a thorough review and publicly rejustify their particular regulatory programs. This review was to begin with Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs Canada and Transport Canada.

Subsequently, the President of the Treasury Board, who is also Minister responsible for Regulatory Affairs, wrote a letter to outline critical issues the committee might wish to assess. In that letter, and in later presentations to the committee, the President stressed the importance to all Canadians, of health, safety and environmental regulatory objectives. He promised these objectives would not be compromised. He also suggested these goals can often be met in ways that do not inhibit, or may even promote, Canada's competitiveness.

The Government was pleased, therefore, to receive the committee's report *Regulations and Competitiveness*, which was supported by committee members of all parties. The report addresses the

issues in a forthright and comprehensive manner, and identifies many important improvements that can be made.

In its report, the committee captured the essence of the problem:

... we regulate in order to improve public welfare. Yet, ironically, regulations -- if ill-considered or poorly designed -- may set our welfare back, by making it much more difficult for business to generate the productivity improvements on which improvements in our standard of living ultimately depend.

Our point is not that regulation is bad, but that we can have bad regulation. And when regulation is as pervasive in our economy as it now is, bad regulation is something we cannot afford.

The committee highlighted the following key challenges that face Canada and its present regulatory system:

- o a marketplace that is increasingly global. Timeliness and quality are becoming ever more critical to business survival;
- o the difficult fiscal situation facing all governments;

-
- o increasing concerns about internal trade barriers;
 - o an ever greater pace of change in technology;
 - o a public that is very aware of health and environment issues;
 - o more sophisticated business and labour communities.

The report recognized that important improvements were achieved as a result of the 1986 Regulatory Reform Strategy. In that strategy, the emphasis was on "regulating smarter". This meant having a regulatory process based on dialogue with affected parties and the public -- a dialogue characterized by openness, transparency, accountability, and solid analysis of the impacts of regulatory proposals. The 1992 Treasury Board Regulatory Policy incorporated these principles but introduced a new focus on managing regulatory programs.

Taken as a whole, the committee's report supports the directions taken by the Government over the past seven years. But the report clearly argues that we should go further and faster.

TOWARDS MORE RESPONSIVE AND RESPONSIBLE REGULATION

A picture of an ideal federal regulatory system can be drawn from the committee's report. In that vision, Parliament and the Government would establish a regime of "responsive regulation" to cope with the increasingly rapid changes facing the Canadian economy.

A responsive regulatory regime would be one that is even more accountable through Parliament to the Canadian public. It would be consistent with the health, safety and environmental objectives of Canadians. And consequently, it would be responsive to the changing demands of consumers, to continuously improving health care technologies, to the development of safer products, to new knowledge of environmental impacts, as well as the changing global economic environment faced by Canada's businesses.

The movement to more responsive regulation need not be dramatic. Using approaches that have already been found effective in existing regulatory programs, it is possible to reduce delays in introducing safer school bus doors, approving pesticides that are less toxic, getting automobiles to market that are more environmentally friendly, allowing healthier substitutes for existing food additives, or making fishing vessels safer. This, in the

committee's view is merely applying good common sense.

But moving to more responsive regulation requires action on many fronts. Action will have to be taken in the following areas if the Government is to achieve, in the new environment, goals Parliament established when it legislated its regulatory programs.

(a) Law flexible enough to cope with change. A responsive regulatory regime would be characterized by:

- o a reliance on alternatives other than regulation, where possible. If that is neither feasible nor appropriate, the Government could require regulatees themselves to specify how they would achieve performance objectives set out by legislation or regulation. The Government would approve regulatees' plans and management systems and then audit performance. Experience around the world has shown these techniques are often more effective in achieving parliamentary goals for regulatory programs than the "command and control" approach, where all details are spelled out. Nevertheless, in many circumstances command and control is the only feasible strategy;

legislation that establishes regulatory programs should be designed to allow different strategies to be adopted, depending on their effectiveness in achieving Parliament's objectives in any given circumstance; and

any increase in Government discretionary powers must be balanced by greater accountability to Parliament;

- o the law formulated in a manner that is user-friendly.

The most important factors in ensuring that regulatees will comply with regulatory requirements are that the regulatees understand and accept them;

- o regulatory requirements that can be changed quickly in response to new circumstances;

the regulatory process must be as streamlined as possible, consistent with openness, transparency and accountability to Parliament and the Canadian public; and

- o cooperation among Governments to create an environment where regulatees are not caught by surprise (as to changing requirements) and where overlap and duplication are minimized both in the law and its administration.

The authority to enter into "equivalency agreements" (one

government's rules would be deemed equivalent to another's) should be a common feature of regulatory programs.

"Operational agreements" (administration of a program by one government for another) could be treated likewise.

(b) Administration flexible enough to cope with changing behaviour in compliance. Characteristics of a responsive regulatory regime follow:

- o regulatees would be encouraged to comply with regulatory requirements of their own will.

Programs should be based on the principle of graduated deterrence. Penalties would be designed to be just high enough to achieve compliance, and to ensure it is never in the interest of individuals or organizations not to comply;

- o the Government would have at its disposal a range of escalating sanctions.

Managers should have a full range of enforcement options to consider. Examples would be persuasion, warnings, administrative process and penalties, and recommendations for prosecution and prohibition;¹

- o an underlying assumption of most regulatory program enforcement should be that regulatees want and are willing to comply with the law. But non-compliance will be punished swiftly and proportionately;

program managers and personnel would be sufficiently trained to handle more responsive regulatory regimes; and

- o the principles of total quality management would be applied to regulatory programs.

Managers should be closely involved with their clients (the beneficiaries of their programs and those who are regulated), seek to continuously improve their programs, and let clients and the general public know what they can expect from the program.

Recently, the Government has undertaken a number of initiatives in the direction of more responsive regulation. To extend these initiatives to other existing regulatory programs, the Government intends to move systematically, where sensible, to remake federal regulatory programs into more responsive ones.

There are many avenues the Government can follow to achieve structural reform across the regulatory system to make it more responsive. Omnibus approaches, including model legislation, may be appropriate. The Treasury Board and the Department of Justice, working with departments and agencies, will determine the best direction. The Government is committed to moving on this issue and the President of the Treasury Board and Minister responsible for Regulatory Affairs will report progress back to the Standing

Committee on Finance at least once a year.

The Government intends to ensure regulatory programs meet the committee's expectations for responsiveness by moving towards the following goals:

- o expanding the range of non-criminal measures available to ensure compliance with regulatory legislation. This would include provision for enforceable negotiated solutions to non-compliance or civil monetary penalties, among other measures;
- o introducing a broader range of escalating criminal or quasi-criminal sanctions, where appropriate, for dealing with serious or persistent incidents of non-compliance on a consistent basis across programs;
- o increasing administrative responsiveness where this makes good sense and is consistent with parliamentary goals. This would include the ability to accept a range of "proof-of-compliance" from regulatees and to incorporate by reference standards as amended from time to time. In some instances this would include authority to use technical standards that have been developed by government departments themselves;
- o requiring regulatees to establish internal control systems to

ensure regulatory requirements are met; and

- o generally enabling government departments to enter into equivalency and operational agreements with other levels of government.

RESPONSE TO SPECIFIC RECOMMENDATIONS

The Government believes that innovation and responsiveness are key to improving our regulatory systems. In responding to the specific recommendations of the committee, the Government is guided by the vision of a responsive regulatory regime that emerges from the report. By developing such themes, and by building on the Government's regulatory policy and process, the report provides a solid basis for further improvements to the regulatory environment in Canada. These changes must not compromise the Government's economic, social, health, safety, and environmental regulatory objectives; they should help achieve them in a more cost-effective and responsive manner.

Regulations and Competitiveness

- 3.1 All the costs and benefits should be estimated for major proposed regulations.**
- 3.2 Where feasible, regulations should be expressed as functional outcome or performance objectives rather than detailed specification of the means of compliance.**

The Prosperity Steering Group consulted widely across Canada to

find out the attitudes towards prosperity of Canadians:

... we also learned that Canadians everywhere share a similar vision of a prosperous Canada. It is a vision of a country where all can enjoy a higher standard of living and no Canadian is denied an opportunity to achieve it. It is a vision based on pride in Canada and its magnificent natural heritage, achievements and potential. It is a vision rooted in commitment to community, in which prosperity includes fairness, equity and social responsibility, and respect for all Canadians and the diversity of their backgrounds².

Addressing issues of costs and benefits is a serious and difficult business, requiring a broad perspective. Health, safety and sustainable development objectives are critical to preserving the living standards Canadians have become accustomed to. Providing one operates within this broad perspective, the Government agrees with the committee's view that if the benefits of a regulation exceed its costs, this will lead to a more prosperous Canada.

The federal Regulatory Policy approved in February 1992 states that departments and agencies must demonstrate that the benefits of all regulatory activity outweigh the costs. It can sometimes be difficult to demonstrate this in areas of health, safety and the environment because of lack of data on benefits - data that cannot be acquired in a timely or cost-effective manner. The Government believes all benefits, whether quantified or not, are real and must be fully taken into account in a transparent way. Decisions must be and must be seen to be responsible; they must be defensible before a sceptical public and before the affected parties.

The Government also agrees that, where possible, regulatory responsibilities should be expressed in terms of functional outcomes or performance objectives. This inhibits technological development less, while achieving desirable objectives. Such simple guidelines, if they are followed, can help improve Canada's regulatory programs. Regulators face a difficult challenge in developing and implementing effective, efficient, innovative and adaptive regulatory programs. Last October, the Treasury Board Secretariat (TBS) issued a more comprehensive set of guidelines (Appendix A) to help regulators meet this challenge.

Since 1991, TBS has followed a strategy of minimizing central review of regulatory proposals. The objective that the major regulatory departments and agencies internalize the responsibility for implementing,

and managing the implementation of, the Regulatory Policy. Key factors to the success of this strategy are providing departments and agencies with the right tools and the right training, ensuring departments and agencies have the right management systems in place, and holding them accountable for performance.

The Treasury Board Secretariat is committed to working more closely in the future with departments in planning their approach to analysis and consultation for major regulatory proposals. The Secretariat will produce a new cost-benefit guidebook to assist those carrying out the regulatory impact analysis of initiatives that have a small or intermediate impact. Designed for situations which do not require a rigorous economic cost-benefit analysis, it will help those who are not professional economists in determining the effect of proposals on consumers, on the environment, and on citizens in general. The new guide will complement the existing cost-benefit guide for more complete regulatory impact analyses.

A key ingredient -- but only one -- of regulatory impact analysis is the effect on Canadian business. The Secretariat has been working with Industry, Science and Technology Canada (ISTC) and the Canadian Manufacturers' Association to make available in mid-1993 a "competitiveness test" for assessing regulation³. These initiatives will be supported with relevant training,

similar to the recently initiated course on writing Regulatory Impact Analysis Statements (RIASs).

The business "competitiveness test" is particularly noteworthy. While the careful analysis of all costs and benefits is critical, in the past finding a way to assess the impact of regulation on a "dynamic" economy has been a major challenge. This can be remedied by a better understanding of how business works as well as improved data. The test is expected to:

- o sensitize regulators to the various impacts of their proposals on the economy;
- o help identify where further analysis is required; and
- o provide a survey mechanism of firms (this, in turn, will lead to a more structured and efficient consultation process).

As indicated in the December 1992 Economic Statement of the Minister of Finance, regulators bringing forward proposals which could seriously affect business will be expected to use the business competitiveness test as part of their cost-benefit analysis. The test will be a significant addition to regulators' analytical toolkit which can be refined and improved upon over time as experience with it is gained.

Federal Regulatory Process

4.1 The Treasury Board Secretariat should be required to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types and scales of proposed regulations. These would be guidelines for departments.

Over the past few years, as part of the Public Service 2000 initiative, considerable effort has been made to identify the most effective consultation mechanisms, and much experience has been gained. Based on that, TBS will work with other departments to develop an appropriate range of best practice models to help regulators.

It should also be noted that the departmental regulatory reviews that were mandated by the February 1992 Budget have resulted in broad based consultations that have heightened interest in and attention to regulatory issues.

4.2 All intermediate and major proposed regulations should be reported in at least the previous year's Federal Regulatory Plan before they can be sent to the Special Committee of Council.

4.14 The President of the Treasury Board should have the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual

Federal Regulatory Plan, except where the regulation is in response to an emergency arising since the deadline for submissions to the last plan.

The Government agrees that as a matter of policy, major regulations that have not appeared in the annual *Federal Regulatory Plan* should not be promulgated. Nevertheless, cases will arise where, for one reason or another, it is important to the public interest to go ahead with the regulation. A system will be established similar to that now in place for requests for exemption from prepublication. Currently, all regulations must be prepublished unless they have been exempted by the Special Committee of Council. In making this decision, ministers consider the proposal in light of a number of criteria (Appendix B describes these). This same system will work for an exemption to the requirement that a major regulation appear in the *Plan* (Appendix C describes the criteria proposed).

4.3 Departments should be required to report in the RIAS a brief summary of views received during the consultation process and reasons for accepting or rejecting them.

The Government agrees that a brief summary of comments should be included in the RIAS. The *RIAS Writer's Guide* that was recently released makes this obligation clear. In addition, departments and

agencies are expected to respond in appropriate detail directly to individuals who raised serious concerns during consultation.

4.4 The annual Federal Regulatory Plan should be changed as follows:

- **The department or agency must provide a preliminary classification of the scale of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: small/technical, intermediate, and major.**
- **The department or agency must indicate the method of the planned consultation process. (This is linked to 4.1 above).**
- **Each proposed regulation must be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process (that is for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the Estimates, as proposed below, and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the Canada Gazette, Part I).**

The Government agrees that the *Plan* should be changed in a number of ways.

- We listened to concerns that too many entries repeat from year to year. There are many reasons why this situation has arisen, including the desire of regulators

to ensure that affected parties are aware of possible initiatives as far in advance as possible.

Beginning with the *Plan* for 1994, entries will no longer be restricted to only those likely to be promulgated in 1994. Departments and agencies will be allowed to include items that are planned for later years. Entry write-ups for these items for future years will focus on alternatives to solving the underlying problem. Write-ups for those targeted for the coming year will have to provide preliminary cost-benefit information, classifying the proposed regulation as small-technical, intermediate, or major.

- o The committee recommended entries include a reference to the models emerging from recommendation 4.1. It will not be possible to incorporate this information any earlier than the 1995 *Plan*. In the meantime, *Plan* entries contain the name and phone number of a contact person. Interested parties can now find out about the consultation plans of regulating departments and agencies.
- o Regarding the recommendation to have a single identification number, the Government will investigate alternatives before responding. It should be noted that *Plan* entries already cross-reference earlier years, RIAs contain the *Plan* number, and each annual edition reports on progress made on items that

appeared in the previous year's *Plan*.

4.5 The President of the Treasury Board should be required to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually, to be tabled in the House of Commons with the Estimates. (This would require that departments and agencies submit to the Regulatory Affairs Directorate the following information: (a) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (b) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (c) for major proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by government administrative costs and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector.

4.7 The President of the Treasury Board should be required to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope, and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian

firms compete and into whose markets they export.

In the fall of 1992, the private sector Prosperity Steering Group released its report, *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity*. The group had spent months consulting with the Canadian public. That report also proposed that the federal government develop a better appreciation of the aggregate costs of regulation.

The Government agrees with the observed need to better determine the aggregate costs of regulation. The first priority is to get, through the annual planning process, a better understanding of the impact of regulations on government administrative costs, private sector compliance costs, consumers and the public.

The committee recommended the Government produce two reports. Before responding, the Government wants to ensure it can collect reasonably good quality cost-benefit data at an earlier stage in the development of regulatory proposals. A decision will be taken in the spring of 1994 whether more can be done in the 1995 Planning cycle. A factor in this decision will be the level of available resources that can be devoted to this function.

While it is not proposed that a report on aggregate impact would be prepared based on the 1994 *Plan*, the President of the Treasury Board will be prepared to discuss the

implications of the *Plan* with the Standing Committee on Finance.

4.6 For proposed major regulations where the estimated costs measured outweigh the benefits measured, departments should be required to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should nevertheless be adopted.

The Government agrees. Meeting the objective of better quantifying costs and benefits can be particularly difficult in the case of regulations whose chief benefits are enhanced health, safety, security or environmental quality. As noted above, such benefits are often difficult to quantify because of a lack of timely, cost-effective data for Canada. In many cases, American regulators will have undertaken studies whose results can be applied to Canada with some qualification. Examples abound with respect to environmental hazards, hazardous products, transportation safety standards, energy efficiency standards and the like. The task facing the proposing regulator is to be able to demonstrate to a sceptical public that, despite measurement problems, benefits really do exceed costs, as required by the Regulatory Policy.

The Treasury Board Secretariat is committed to working together with interested departments to develop methodologies that may be needed to improve the process of determining benefits of regulatory

initiatives, just as it is doing now with assessing the impact on business competitiveness.

4.8 Clear definitions of major, small/technical and intermediate categories of regulation should be developed. The proposed threshold for "major" is \$100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation.

The Government agrees that a clear categorization of impacts is desirable for the purposes of providing better information on impact in the annual *Plan* and for streamlining the regulatory process.

But in arriving at the best categories, it is important to consider the decision-making context. The committee has proposed a threshold for "major" regulations of \$100 million in present value terms and a threshold of \$50 million for "intermediate" regulations. In lieu of two categories, the Government believes that, for the purposes of changes in the federal regulatory process, a definition of "major" should encompass both the categories recommended by the committee. That is, there would be one class only -- major -- based on the lower threshold of \$50 million present value. This would be suitably modified in cases of especially

severe impact on smaller sectors (see Appendix D for details).

4.9 For intermediate and major regulations, the RIAS should indicate the planned process of monitoring and evaluation of the proposed regulation.

The fundamental issue is how to keep regulatory programs current, and how to keep interested parties apprised of the Government's intentions. The Government believes it should apply total quality management principles to regulatory programs. Part of that thrust will be to get managers to continuously improve their programs, and this requires ongoing evaluation and continual consultation with affected parties.

If a proper cost-benefit analysis has been performed, then much of the work required for a good evaluation will be already have been completed. The focus needs to be on the design of good monitoring and management information systems to keep data on the effectiveness of the regulatory programs. To help with this, TBS and the Office of the Comptroller General (OCG) will work to bring regulators and evaluators closer together. For instance, TBS will contribute to OCG's training of evaluators and vice versa.

The Government agrees with the spirit of the committee's proposal to incorporate evaluation and monitoring information into RIASs. An effective approach will be to encourage departments to include

such information when it is important (for example, highly dynamic situations with high regulatory costs). In cases of regulatory initiatives that have a very high impact, OCG and TBS will work with the department concerned to help it plan for the evaluation at the time the proposal is brought forward initially.

4.10 The RIAS requirement for the deletion of regulations should be simplified.

The Government agrees that it would be desirable to have a simplified process to handle initiatives reducing regulatory requirements. In particular, the standards of impact analysis can be somewhat relaxed.

The Government introduced the practice of twice a year using omnibus regulations for housekeeping changes and changes in response to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. This has speeded up the process for many initiatives and has allowed attention to be focused on more important issues.

Departments will be encouraged to adopt a similar sort of process for non-major initiatives that lessen regulatory requirements. That is, once or twice a year, departments will be able to group revocations together, describe all proposals in simple terms, say why they are being undertaken, and give affected parties reasonable time to argue for their retention. Such "clean-up"

exercises should make it easier to keep regulations current.

This recommendation of the committee aimed to make the regulatory process as efficient as possible to respond to the concerns it heard. The Government also heard the same concerns expressed about situations other than those addressed in recommendation 4.10. To address these other concerns, the Government will undertake a number of additional initiatives, described in Appendix E.

4.11 The RIAS should disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected, with a brief explanation why the alternative chosen is superior.

The Government agrees that this should be done when alternatives are really available. This is made clear in the *RIAS Writer's Guide* that was recently released. In addition, based on work by the Department of Justice, TBS will be releasing this spring a guide on alternatives to and alternative forms of regulation that should help departments.

A key factor to getting alternatives considered seriously, however, are changes in the way departments manage problem areas. For instance, environmental problems and possible solutions are often extremely complex, cut across jurisdictions, and require action by many parties. Environment Canada has found it important to have all stakeholders -- industry, provinces, environmental groups, and

interested citizens -- collectively develop the right tools to solve problems.

4.12 The RIAS should include an assessment of the proposed regulation's impact on firm competitiveness in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur.

The appropriate focus is on those most adversely affected, be they consumers, governments, or business, not just on the sector that will have the greatest direct compliance costs. Often, the business sector most affected is not the one with the greatest direct costs, narrowly defined. For instance, a regulation affecting the availability of an imported product may do more damage to the user of those products than to the importing agent.

As noted in the response to recommendations 3.1 and 3.2, those bringing forward regulatory initiatives that have potentially important impacts on business competitiveness will be expected to explicitly address this issue.

4.13 The Statutory Instruments Act (SIA) should be amended to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed major regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly

classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not ultra vires.

The Department of Justice will look at updating the SIA in order to reduce ambiguities and reflect procedural innovations. However, the Government does not wish to introduce new procedural bottlenecks. This would thwart efforts to streamline the regulatory process. Even in the United States, which has had the most rigorous central oversight and review function among OECD countries, the Office of Management and Budget cannot keep up with the pace of regulatory proposals. Improved internal management of department regulatory processes is key. We need to stop poorly conceived regulation, but not at the expense of delaying worthwhile, cost-effective proposals. This is especially important in the health, safety, and environment areas.

During preparations for the annual *Federal Regulatory Plan*, TBS will work more closely with departments on the proposed plans for consultation, analysis and evaluation for major regulatory proposals. As mentioned earlier, a key to improving regulatory impact analysis is to provide departments and agencies with good analytic tools and training.

Role of Parliament

- 5.1** Every bill containing an enabling clause should be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular delegated law-making power contained in the clause is sought, and the form the sponsoring Minister sees the delegated law taking.

The Government agrees it is important that Parliamentarians be aware of the reasons the Government is asking for the power to make regulations. The Government will review whether current mechanisms are the most appropriate means of accomplishing this. The Government is committed to ensuring that those who review Bills have the information they need.

A closely related issue is the nature of the draft legislation itself. The Government will ensure that those working on draft legislation are aware of and address the requirements of a responsive regulatory framework.

- 5.2** Consideration of major proposed regulations by standing committees as to merits, and by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations as to legality and propriety, should be encouraged and undertaken. As a necessary sanction, the requirements of an affirmative resolution for the coming into force of

regulations should be imbedded in the grant of enabling powers, where the exercise of those powers may:

- substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,
- lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy, or
- involve considerations of special importance.

The Standing Orders should be amended to make the affirmative-resolution procedures of the Interpretation Act operable, and to ensure that a vote on the resolution to affirm any regulations is not taken until the standing committee and the Standing Joint Committee have reported on it or have allowed a reasonable time period to elapse without report.

- 5.3** Provide each subject-area standing committee with an opportunity to review the proposed regulations after pre-publication in *Canada Gazette*, Part I. The committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. PCO could notify each committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The

committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review.

The Government agrees that it would be helpful to have Parliament's input into decisions delegated to the Government. The Assistant Clerk of the Privy Council will notify the clerk of the relevant standing committee when a major regulatory proposal is being republished in the *Canada Gazette*, Part I. If the committee then wishes to intervene, it may do so. Discussions will be held with the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations as to whether it can have more input at the prepublication stage to reduce the likelihood of problems arising after the fact.

With respect to the issue of affirmative resolution, it should be recalled that in both the *Official Languages Act* and the *Gun Control* legislation, it was and is a requirement that regulations under the Acts be tabled in the House. Neither Act requires an affirmative resolution, yet they seem to have worked well in ensuring Government accountability. The most appropriate arrangements will have to be determined on a case-by-case basis.

5.4 The present disallowance procedure under S.O.'s 123-128 should be replaced by a statutory procedure covering all statutory instruments (and any part of

a statutory instrument) not subject to affirmative-resolution procedure. The deemed disallowance feature of the present procedure when a resolution is not disposed of should be retained and given statutory force.

We do not believe that it is necessary for Parliament to have a statute to govern the way it functions. Standing Orders appear to have worked satisfactorily when the Standing Joint Committee for the Scrutiny on Regulations has used them.

5.5 The Standing Committee on Finance should review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the Estimates.

As noted in the response to recommendation 4.5, this Standing Committee is an appropriate venue for discussing the issues of the broad impact of the Government's planned regulatory initiatives.

5.6 Standing committees in each subject area should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the Government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (a) an indication by the OCG that a regulatory program has been

evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the Treasury Board Manual; (b) publication of an evaluation by the Auditor General, or (c) information received by the committee suggesting that an evaluation should be conducted.

The Government agrees that standing committees can provide valuable feedback on the efficacy of regulatory programs and should be encouraged to do so when they think it is appropriate -- no matter what source triggered their interest. The OCG will make lists of completed evaluations available to Library of Parliament staff. They will then be able to bring studies of relevance to the attention of the various standing committees they support.

Standards

The Federal Government strongly supports the National Standards System (NSS) and the member organizations. The Government supports the development and use of national standards through the NSS in order:

- o **to enhance industrial competitiveness.** Using the National standards reduces business costs, promotes product quality, facilitates technology diffusion, lowers barriers to trade, and opens up trading opportunities through participation in international standards writing bodies; and
- o **to improve public protection and regulatory effectiveness.** Getting all parties to participate in developing and accepting standards, leads to lower costs of administration and promotes compliance. Organizations that are part of the NSS can certify and test, develop consensus standards, and promote use of international standards. All orders of government can build on NSS work, leading to fewer differences in standards across Canada.

In the changing global economy, a strong NSS, thoroughly plugged into the world standards community, is an important ingredient in Canada's future economic development.

- 6.1 When legislated standards are deemed necessary, Governments should increase their effort to coordinate standard requirements and activities by mandating more extensive use of reference to standards (particularly undated reference) developed within the National Standard System (NSS). Specifically, when identifying and assessing alternatives in the regulatory process, regulatory authorities should review the available listings of existing standards (Canadian, international and foreign standards) to ascertain what may be suitable. If an acceptable standard exists,**

then reference to it should be made when drafting the regulation. If no acceptable standard exists, regulatory authorities should arrange for the development of a standard through either the Standards Council of Canada's (SCC) National Standardization Branch or the NSS's member standard writing organizations.

Standards can be based on consensus or not. And they can be voluntary or mandatory. Regarding the issue of mandatory versus voluntary standards, the Regulatory Policy is clear -- use voluntary mechanisms unless there is a very good reason to do otherwise. Similarly, consensus standards are clearly preferred to non-consensus standards.

The Government agrees that regulators should use standards based on consensus wherever these are available and appropriate. Departments and agencies will be asked to consult the listings of available standards held by the Information Services Division of the Standards Council of Canada. In addition, departments proposing mandatory standards will have to show why they have not adopted available standards.

Furthermore, to the extent possible, the standards required by Government regulators should be international standards. However, even where international standards exist, regulators must still show that adopting these is optimal for

Canada. The primary benefits provided by international standards are potentially greater buyer choice and reduced transaction costs for Canadian manufacturers seeking to market their product on global markets.

Although third-party standards can be incorporated by reference in some situations, clear statutory authority does not always exist to incorporate documents "as amended from time to time". Moreover, existing legislation seldom permits departments to incorporate by reference technical standards that they have developed themselves. The need for this flexibility will be an important question whenever draft legislation is being prepared. It may be necessary, as well, to adjust the regulatory process and the *Statutory Instruments Act* to allow for full use of this technique of incorporating by reference.

The Treasury Board Secretariat will work with the Department of Justice and other departments and agencies on this matter. Together they will determine how best to insert provisions into existing statutes, where this is appropriate, to allow undated standards, including departmental technical standards, to be incorporated by reference. This feature is particularly important in many regulatory programs dealing with health, safety and environmental issues where a quick response is often needed to changing circumstances.

Further, the Government agrees to ask regulators to consider more often employing standards writing organizations when standards are not already available and have to be formulated. The SWO would need ongoing involvement of the proposing department; in most cases this would have to include support funding because SWOs are cost-recovery organizations. The output should be a "national standard of Canada". Among other things, this means that it would be available in both official languages.

Recognizing that SWOs normally take considerable time to prepare standards, the Standards Council will be encouraged to create an atmosphere of competition among the SWOs.

In summary, regulators will be given the following guidelines:

- o be prudent about putting mandatory standards in place -- a careful cost-benefit analysis is needed;
- o if standards are needed, consider using standards that are already available, if appropriate. Where possible, generally accepted international standards should be turned into Canadian national standards. If that is not possible, use existing national standards that are based on consensus. Consult the Standards Council of Canada on available standards;
- o if mandatory or voluntary standards are needed and are not

available, use the NSS to develop them, where this is cost-effective. Participate as a member of the standards writing team convened by the SWO; and

- o participate in international standards development as much as possible when it is to Canada's advantage.

6.2 Government should be reticent about promulgating standards outside the health, safety and environmental area. Furthermore, a program should be established, and a person accountable for achievement by a specified target date should be designated, to review existing government promulgated standards with this principle in mind.

The Government agrees with the committee that standards are an important tool in promoting health, safety, and environmental quality.

Standards in any area can be highly beneficial, but care must be taken in their promulgation. Special care needs to be taken, particularly outside the areas of the health, safety, or environmental protection,⁴ to avoid benefitting individual firms at the expense of other firms, or locking in old technology to the detriment of consumers. The current Regulatory Policy and process discourages the promulgation of inappropriate mandatory standards.

There are many instances where standards are very desirable to

protect consumers or to promote technology diffusion or innovation. And the Government firmly believes that standards have a significant role to play in industrial and trade development.

The committee recommended that a person be made responsible for reviewing the thousands of government-promulgated standards. The Government prefers to ensure such standards are included in periodic and ongoing departmental regulatory reviews.

6.3 Wherever possible, government-promulgated standards must specify to system standards and, where applicable, to performance (output) standards. Specifying to design (input) standards should be avoided and decisions about the details delegated to regulated enterprises.

Furthermore:

- **Where performance standards are not possible, government-promulgated standards should be required to outline broad essential requirements that products must meet. If standards writing organizations are retained to write more detailed standards that meet these requirements, industry should be allowed to choose whether to follow the SWOs standards or meet the Government directive using another approach.**

- **The program mentioned in recommendation 6.2 should also review existing government-promulgated standards with the foregoing drafting principles in mind. Where adjustments are necessary, regulatory authorities should arrange for the rewriting of the standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the National Standards System's member SWOs.**

The Government believes it is important to the competitiveness of the economy to minimize "bureaucratic" involvement in business, especially in a time of escalating change in technology and markets. Therefore, where it is necessary to regulate, careful consideration will be given to the standard to be used. Standards for quality management systems will often prove to be the most cost-effective way to achieve Parliament's objectives. It has long been recognized that performance standards are almost always to be preferred to detailed technical or design standards. The latter are unambiguously better only when it is not possible to specify measurable performance standards.

The second part of the committee's recommendation focuses on the desirability of regulatory programs that allow firms the flexibility to demonstrate that their products meet the basic objectives of the regulation without meeting the details of the regulation. This is

now possible only for regulatory programs that have the statutory authority to put into place "approval systems" as well as standards. The Government agrees that in many cases it is desirable to have programs that can respond quickly to improvements in technology -- Canadians as a whole would benefit.

The Treasury Board Secretariat and the Department of Justice will work with line departments and agencies to determine where it may be appropriate to seek new powers for existing programs.

The Government assures the committee that it will take the above issues into account in implementing initiatives resulting from the current departmental Regulatory Reviews.

6.4 Development of any standards that are effectively binding (either by legislative reference or Government threat of such) should be subjected to the key features of the regulatory process. Accordingly, all government-promulgated standards should be disclosed to Parliament through the Government's annual regulatory plan, and the following policies of the National Standards System should be made mandatory: review of costs versus benefits and independent review of these assessments, and review of standards on a continuing basis to assess their current need and

conformity with other jurisdictions.

In modifying its Regulatory Policy in 1992, the Government extended application of the policy to all aspects of regulatory programs including standards, internal manuals or moral suasion. The NSS principles of cost-benefit review, consultation, regular review, and conformity with other jurisdictions are all part of that policy.

However, while the policy applies to all aspects, the regulatory process does not -- voluntary standards are not incorporated into the annual *Federal Regulatory Plan*. The Government supports a wide range of voluntary standards, for example, the National Building Code or the standards the Government uses as a purchaser of goods. We do not believe, therefore, that it would be feasible to include these in the *Plan*.

Where departments or agencies have incorporated by reference mandatory standards that are contained in internal documents, departments will be encouraged to identify upcoming significant changes in the annual *Federal Regulatory Plan* when that is possible. As such modifications are often undertaken to address changes in technology or other circumstances, at the request of the regulated industry, they generally will not be foreseen in time to be included in the *Plan*. Also, not being formal regulations, they will remain outside the formal regulatory process.

6.5 Financial priority should be given to Canadian participation in relevant international standards development activities and to incentives for standards writing organizations (SWOs) if they make their standards international standards. Perhaps funding can be achieved for the incentive program by levying fees across the board to member SWOs and then using these levies to reward harmonization successes, thereby partially compensating for potential sales revenue losses.

It is clear that Canadian participation in the development of international standards is critical. Equally critical is that Canadian NSS members be accredited to test and to certify that a product meets international standards. The Standards Council of Canada has, in fact, made these areas priority.

Government support, however, has to be tempered by financial constraint. Moreover, voluntary standardization is by definition a market-driven exercise.

International collaboration is a high priority for this Government. Through the Canada-United States Free Trade Agreement and through the new agreement for North America, we have committed ourselves to work towards harmonizing standards.

Discussions are also currently underway with the European Community (EC) to determine whether we can enter into a mutual recognition agreement covering the certification and testing of compliance with standards. If successful, organizations named by the federal government (those accredited by the SCC) would be able to certify products as being in compliance with European standards. Conversely, EC organizations would be able to certify to Canadian standards. The benefits for Canadian industry are clear.

Through greater international collaboration in all aspects of managing regulatory programs, we can provide better and cheaper protection for citizens. For instance, in programs regulating potentially hazardous products, it is possible to:

- o work with other Governments (either formally or informally at the scientist-to-scientist level);
- o agree to testing protocols to allow data to be accepted;
- o adopt mutually acceptable submission formats between Governments;
- o share summary submission data;
- o mutually recognize conclusions of shared work; and
- o share databases.

Made-in-Canada solutions and processes are appropriate in only a

few instances. Through working collaboratively with colleagues in other countries -- instead of each duplicating the other's work -- everyone will benefit. Consumers should have a wider range of products or services to choose from, technologies that are safer or more environmentally benign can be introduced more quickly, and industries subject to regulation should save money. In particular, Canadian taxpayers should benefit from more cost-effective programs.

With respect to the proposal to levy fees on SWOs to support others who accept international standards, the Government does not believe that such government-forced cross-subsidies are desirable. Moreover, many SWOs depend on their testing and certification work for their revenue and should not require special incentives to accept international standards.

6.6 The reporting mechanism to Parliament of the Standards Council of Canada should be reviewed in light of the importance of standards to Canada's ability to trade competitively.

Standards play a number of roles in the economy and society. As discussed above, the Government's goals in using standards are to enhance economic performance on the one hand, and to improve public protection and regulatory effectiveness on the other. Depending on the balance between these two objectives, one can argue persuasively that the Standards

Council of Canada could report to Parliament either through the Minister of Consumer and Corporate Affairs or through the Minister of Industry, Science and Technology, who is also Minister for International Trade. The Government will review the question within the context of a broader review of standards policy.

Implementation and Enforcement

7.1 Quality service principles should be used in the regulatory process. However, an approach such as a modified TQM should be fully implemented only if the necessary commitment of resources to such a program is made and continued. If the commitment is made, a supporting structure must be in place before full implementation of the approach is attempted, including training for the required new skills, recognition and rewards systems to effectively reinforce desired behaviour, and measurement systems to quantify results.

The Government agrees that quality service principles should be used in managing federal regulatory programs. This requires an ongoing commitment of time and resources on the part of program managers. There is a significant potential pay-off in terms of better service (greater protection for beneficiaries

and fewer problems for regulatees) and reduced cost.

The Government's view is that its Regulatory Policy and associated guides already reflect quality management principles through their emphasis on consultation with the affected parties, continuous improvement, and ongoing internal control.

As recognized by committee members, TBS has moved towards helping departments and agencies to internalize "regulating smarter". The Secretariat has issued a guide on developing management frameworks based on the ISO 9004-2 Quality Management System Guidelines. Further work will be done through the Canadian General Standards Board to develop more detailed guidelines to apply to federal programs. The focus for the coming year will be for interested departments and agencies to work cooperatively; pilot projects will be undertaken before new guidelines are fully adopted.

The major regulating departments (Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs Canada, Transport Canada, Fisheries and Oceans Canada, Environment Canada, Revenue Canada, and Health and Welfare Canada) are all currently examining their internal regulatory processes to determine where improvements can be made.

It will take time to put quality management systems in place. And it is not something that can be imposed by Treasury Board fiat --

individual managers must be fully supportive and dedicated to implementation.

7.2 In conjunction with stakeholders, a policy manual for implementing regulations should be developed by each department, subject to continuous change and improvement as experience accumulates and consistent with the over-riding policies and guidelines set out in the Treasury Board and Department of Justice recently produced management and compliance frameworks. The manual should be accessible to all interested parties and include:

- **consultation strategy, policy and procedures consistent with Treasury Board guidelines developed along the lines proposed under the Committee's recommendation 4.1;**
- **guidelines for frequency and extent of regulatory reviews; and**
- **compliance strategy, policy and procedures considering the objectives of the regulatory program, the rules and design of the program, the roles and functions of key authorities, the regulated group, potential allies, the factors that affect compliance and the compliance profile. It should**

outline inspection procedures, criteria for undertaking prosecutions and other enforcement actions, and permissible deviations from legislative and regulatory standards, including discretionary action related to inspections, decisions to prosecute, persuasion and negotiation activities.

The Government agrees that such manuals are desirable. They may do more good at the "program" level than at the "departmental" level however. TBS will discuss with departments how best they will be able to implement the spirit of this recommendation as part of their action plans coming out of their Regulatory Reviews.

Departments have been developing compliance strategies as required by the Regulatory Policy. For instance, in conjunction with the development of the *Canadian Environmental Protection Act*, a compliance and enforcement policy was developed for the application of all associated regulations. As well, the Attorney General of Canada has guidelines on the decision to prosecute that help departments when they consider whether to request prosecution.

Furthermore, the Government's coordinating group for enforcement (the FLEUR Secretariat) has started work on a set of model enforcement procedures in a number of areas⁵. This initiative should foster consistent, fair and effective

procedures among federal regulatory agencies.

As well, as the Standing Committee noted in its report, the Justice-led Regulatory Compliance Project recently developed a guide establishing basic principles and a step-by-step approach for putting effective compliance mechanisms in place. The Department of Justice and TBS will encourage departments to adopt the guide since, as the Standing Committee also noted, it should help address many of the deficiencies in compliance and enforcement that witnesses pointed out.

7.3 A policy should be adopted and communicated stating that, if a regulated company is certified to show that it is a total quality management company meeting ISO quality management standards, inspection and monitoring by government officials will be decreased so long as the regulated company provides proof of periodic audits verifying that the quality system is in place and is operating.

The ISO 9000 standards are used in all European countries. In many instances, Canadian and United States companies wishing to export to European countries have to adopt these practices. These standards are popular among major procurers (e.g. the federal Department of Supply and Services) because such standards substantially reduce the costs of checking purchases and of

returning defective goods. The end result is that more and more Canadian firms are becoming registered as meeting an ISO 9000 standard.

While registration to one of the ISO 9000 series quality management system standards cannot replace all regulation relating to product, process, or service requirements, there are many instances where registration could provide a cost-effective basis for ensuring firms meet relevant specific regulatory requirements⁶.

The attraction is clear. If a firm were already registered to ISO standards, as growing numbers are, both the compliance costs of regulatees and the enforcement costs of regulators might be able to be reduced.

In rough terms, here is how it would work. A third party (in Canada, an organization that is accredited by the Standards Council of Canada to perform ISO 9000 registrations) audits the documented performance of the firm's internal control system in meeting its stated quality objectives. In many instances, regulators could build monitoring and enforcement functions around the control and audit systems required for ISO purposes. By working directly with the regulated firms and accredited registration organizations, regulators may be able to ensure that the firm's quality objectives and the registration organization's audit criteria adequately represented adherence to relevant specific regulatory

requirements. Government monitoring would be reduced, where the system was working well, to a periodic audit of performance. Scarce enforcement resources could be focused more clearly on problem areas, and on firms that do not meet ISO quality management system standards.

In some instances a cost-effective approach may be to require that firms become registered to quality management system standards as part of regulatory requirements. The Treasury Board Secretariat will investigate, along with Justice and other departments, circumstances where this might be desirable.

The TQM approach of focusing on the adequacy of the internal control processes of regulated firms, instead of on outcomes, may prove to be a cost-effective strategy for regulators in many circumstances.

The Government will, therefore, ask departments to consider:

- o quality management system standards when developing and implementing compliance and enforcement strategies;
- o the use of third-party registration as an element of their regulatory framework, as well as third-party product certification;
- o requiring regulatees to set up internal control and audit mechanisms to ensure compliance with regulatory requirements; and

-
- o where appropriate, requiring regulatees to become registered to the ISO 9000 series.

Since such initiatives may require regulatory or even statutory changes, TBS will work with the Department of Justice to develop "model" provisions for statutes and regulations that could be used. Moreover, they will work with line departments and agencies to determine where it would be appropriate to change current programs. In determining whether to extend self-regulation or self-certification techniques, or to modify enforcement practices to treat TQM companies differently, the Government will take care to ensure that its enforcement responsibilities are discharged effectively.

7.4 The regulated parties be allowed options to prove conformance to regulations, including the options of:

- **submitting their products to testing by an independent certified laboratory or consulting technicians able to determine non-conformity with standards and recommend improvements; and**
- **declaring conformity and demonstrating conformance in reports after testing and certifying their products themselves (that is, self-certification) where the degree of hazard presented by the product is minimal and**

the company is certified as having met service standards stated in recommendation 7.3).

To encourage the use of private sector certification and testing (especially the accredited organizations in the NSS), or self-certification, consideration should be given to charging for public sector inspection and monitoring this as a cost of doing business.

The Government is committed to searching for the most cost-effective way to pursue public-interest goals, particularly when Canadians' health, safety or environment will improve as a result. In this regard, the committee's recommendations are very positive.

Where it is possible (e.g. where there are certified testing laboratories and the risk of fraud is minimal), departments and agencies should seriously consider the strategies set out in the recommendation. Clearly the bottom-line is to maintain high standards of consumer and environmental protection.

With respect to the recommendation that departments and agencies should be charging for public sector inspection and monitoring, the Government agrees this should be an important feature of many regulatory programs, whether in the economic or health-safety-environment area. But the decision

on cost recovery will have to be taken on a case-by-case basis because of the complexity and diversity of situations facing regulated industries. The Treasury Board Secretariat will remind departments and agencies that where they are not now on full cost recovery, they must consider charging fees.

7.5 Treasury Board should study the feasibility and practicality of establishing both:

- **a rapid, inexpensive and informal mechanism to deal with complaints from regulatees. It would complement existing means of resolving complaints by providing regulatees with a body independent of the regulator to which they could bring unresolved concerns. The regulatee, in initiating its complaint, should include evidence that an unsuccessful attempt has been made to resolve the disagreement with the regulatory department or agency. The appeal procedure could be designed to be similar to the one existing in the National Standards System or the regulatory complaints settlement and process outlined in Appendix V;**
- **a special advocacy to assist small business in simplifying compliance, and understanding procedures,**

and to guide them through the appeal process.

The Government agrees that the proposal outlined in Appendix V of the *Report* to establish departmental regulatory complaints officers with independent regulatory arbitrators (when required) is appealing. In the Government's view, however, a key principle -- a principle consistent with the quality management systems discussed in recommendation 7.1 -- is that the ministers and departments concerned must retain the responsibility to solve problems.

TBS will review the proposal in cooperation with departments, agencies and the private sector. There may well be simpler ways to achieve the desired end. It should be noted that the FLEUR Secretariat is now working on guidelines for public complaints and redress mechanisms within the law enforcement function.

7.6 Wherever possible, stakeholders should be brought together at problem-definition stage of regulation development to reach a consensus on goals, priorities, and allocation of resources for achieving them. Consultation at this stage should be most effective.

The Government agrees. The Treasury Board Secretariat has been emphasizing the need for early consultation in communications with departments and agencies. Moreover, the changes being

of departments and agencies will allow them to follow the Total Quality Management principles discussed above for recommendation 7.1.

7.7 Those instructing the drafters of the regulations (both program people and legal advisors) should review legislated offenses and associated penalties for their adequacy and appropriateness in light of: the Charter, other available compliance instruments; the increased sentencing options which are now available, and information arising from public consultations. Increased emphasis should be put on the use of civil sanctions or monetary penalties, and civil penalty or administrative tribunal mechanisms, wherever possible.

The Government agrees that regulatory programs have relied too heavily on using criminal prosecution as the basis of their enforcement programs. The Government will systematically consider the use of non-criminal measures, such as administratively imposed monetary penalties, where that appears appropriate.

The *Contraventions Act*, which received Royal Assent in 1992, can be used for small penalties. Where it makes sense, the use of the *Act's* ticketing procedures will be expanded.

7.8 Wherever possible, reliance should be placed on educational strategies to enhance regulatory compliance.

7.9 Regulations should be written in language understandable by those affected.

The Government agrees. Full understanding and acceptance by regulatees is by far the most important element of any compliance and enforcement strategy. Plain language in the law is an important ingredient in promoting understanding and has been a long-standing concern of the Department of Justice, which is committed to language that is user-friendly.

To address this issue, the Department of Justice in consultation with client departments and TBS will review current practices and procedures to determine what can continue to be done in this area.

7.10 The data base being developed by the Privy Council Office of the Department of Justice (PCO-J), and to be operational by December 1993, should be made affordably accessible to all interested parties.

The Government agrees to make the database of fully consolidated law -- the On-line Access to Regulations and Statutes system (OARS) -- available to the public on a cost-

recovered basis. As the consolidated version should never be more than two weeks out of date, it will prove valuable to regulators and regulatees alike.

7.11 Enforcement of regulations at the border should be strengthened to ensure that imports do not escape requirements imposed on domestic products.

The Government recognizes the importance of ensuring that our domestic businesses have a level playing field in international trade. It agrees, therefore, that regulating departments should continue to give this complex issue attention. Indeed, the need to cope with this problem figured prominently in Agriculture Canada's Regulatory Review.

7.12 The Government should redouble efforts to streamline and coordinate regulatory activities within the federal sector. Specifically, it should consider making Treasury Board responsible for:

- **identifying and assessing opportunities for the consolidation of regulations pertaining to common elements of federal responsibility;**
- **working with departments to achieve the same interpretation of federal regulations and standards across the country;**

- **ensuring federal departments develop administrative agreements to share enforcement so as to minimize imposition of unnecessary costs on regulatees; and**
- **ensuring that agreements with provinces to administer federal regulations lead to consistent interpretation across the country and minimizes duplication (e.g. of measurement and inspection).**

The Government welcomes the committee's observations on the need for streamlining and coordinating federal regulatory activity. The Government believes the solution must be found in the regulating departments and agencies. Departments are expected, as part of their Regulatory Reviews to identify and act upon such problems.

It is important to mention that the Government has a number of initiatives underway that should result in greater coordination. For instance, the FLEUR project that was identified earlier is responsible for bringing greater effectiveness, efficiency, uniformity and consistency to the federal law enforcement function through coordinating and eliminating duplication. The FLEUR Secretariat is working on developing a Best Practices framework for Memoranda of Understanding between federal departments with overlapping or closely related responsibilities. The

framework will be of use in any federal interdepartmental agreements involving enforcement resources, information or intelligence. A good example of such an agreement is the 1986 accord among deputy ministers in the food area (Health and Welfare, Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, Fisheries and Oceans, Treasury Board) to ensure that program activities do not overlap in law or in the field, and to address consumer or industry concerns.

As well, the Department of Justice, under its federal regulatory compliance project, has undertaken studies to support a common approach to developing and implementing compliance and enforcement policies. The work of this group helps improve consistency across regulatory programs.

Overlap between different orders of Government

8.1 Identification of areas of overlap and incompatibility between federal and provincial regulations should be included among the main objectives of the departmental Regulatory Reviews that are currently underway.

The Government agrees. The Regulatory Policy that was approved in February 1992 requires departments, through cooperation with other governments, to minimize

the regulatory burden on Canadians. Moreover, at its March 1993 meeting, the intergovernmental Committee of Ministers of Internal Trade agreed on behalf of Canadian governments to pursue comprehensive negotiations to, among other things, work towards harmonizing regulations and administrative procedures. We are hopeful that these negotiations will lead to a major reduction in the internal trade barriers that have lowered Canadian economic growth.

One step that would help minimize overlap and duplication would be to systematically modify existing statutes, where appropriate, to allow ministers to enter into equivalency and operational agreements with their provincial and territorial counterparts. An example is Environment Canada which has been able to enter a number of general administrative and equivalency agreements with provinces.

8.2 The Online Access to Regulations and Statutes (OARS) system currently under development should be expanded to include information on regulations of all governments in Canada.

The Government will consider how provinces and territories could "buy into" the OARS system. The provinces and territories would have the responsibility of keeping their part of the system up-to-date, so they would have to contribute the major portion of the effort required to implement this recommendation.

The Government has not yet discussed this with them. The Department of Justice will explore this further.

- 8.3 Government departments and regulatory agencies should be required to notify provincial governments of proposed regulatory initiatives and provide them with adequate opportunity for comment.**

The Government agrees. The Regulatory Policy requires departments and agencies to consult all affected parties, which of course includes provincial and territorial governments. Moreover, departments and agencies are to take into account the programs of other governments in designing their own regulatory programs. It should be noted that provinces and territories already have guaranteed access through both *Canada Gazette* Part I, and the annual *Federal Regulatory Plan*.

- 8.4 The RIAS should include a statement concerning how the proposed regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas.**

The Government agrees that the RIAS should contain such a statement, where applicable. However, it is noteworthy that problems can arise because of the application of provincial or territorial law to the same regulatees, but in quite distinct regulatory areas (e.g. provincial transportation safety

versus federal animal health, or federal meat inspection versus provincial occupational safety requirements). Departments are expected to identify and address such issues.

- 8.5 The federal and provincial governments should adopt mutual recognition of product standards as a general principle of interprovincial trade.**

The Government believes the ideal would be for all orders of government to work together in adopting national standards developed through the NSS. However, we agree mutual recognition is an expeditious way to eliminate unnecessary internal trade barriers. This issue will be raised with provinces during the comprehensive negotiations to be undertaken by the Committee of Ministers on Internal Trade.

Departmental Reviews

- 9.1 A review calendar should be established which would require each department to conduct an extensive policy and regulatory review, including extensive public consultation, every seven years. Moreover, the Committee further recommends that these efforts be coordinated so that every policy and regulation affecting each subject area be covered.**

9.2 The departmental reviews should be undertaken under the authority of legislation, not just administrative practice, and that the departments report to Parliament as well as the Government.

Evaluation is certainly an important element in maintaining relevant and cost-effective regulatory programs. But the best way to achieve this is through a focus on continuous improvement and through introducing other TQM principles into day-to-day managing.

In the response to recommendation 4.9, TBS, OCG and other departments will undertake a number of initiatives. The Government believes this approach will prove to be more effective in ensuring that there is adequate review of regulatory programs.

APPENDIX A

COMPETITIVENESS AND THE DESIGN OF REGULATIONS

The following list of design principles should prove useful to regulators in the search for efficient, innovative, adaptive, and effective programs.

A. In pursuit of an efficient private sector

- o Where feasible, regulatory programs should make use of market mechanisms to achieve their objectives.
- o Regulatory requirements should be designed so that program objectives are pursued at minimum cost to the Government, regulated parties, and Canadian consumers. All costs should be taken into account, including direct compliance costs, inefficiencies in resource allocation, lost business opportunities, paper-burden, the reduced capacity to innovate and management time.
- o Regulations should never offer to regulated firms a benefit that is not available to existing and potential suppliers of the same product or service. A firm's success should be due to its performance, not to regulations on which it comes to depend.
- o Regulatory programs should not place unnecessary restrictions on the availability of factors of production (labour, primary and intermediate goods, business services). Unless the regulator can demonstrate the need convincingly, firms should not be prevented from changing their mix of factors to respond to market signals.
- o Unnecessary controls on factor prices should be avoided. To the greatest extent possible, factor price distortions in comparison with competing world markets should be minimized.
- o If market entry must be restricted, managed competition is preferable to monopoly. More than one firm should be granted entry.
- o Price regulation, if required at all, should be restricted to markets that are monopolistic.
- o Regulators should avoid substituting bureaucratic judgment for business judgment, except where there exists a manifest market failure and where the cost of government intervention is less than non-intervention.

B. In pursuit of an innovative private sector

- o Regulations should not lock in obsolete technology. Consequently, product standards (be they design-based or performance-based) in areas of rapid technological change should be avoided, if possible.
- o The use of "good manufacturing practice standards" should be considered as an alternative to product standards. Under this regime, the focus is on how the product is designed, produced, and serviced, not on the technical details.
- o Alternatively, regulatory approval systems can be used in place of product standards. The focus of these systems should be whether the introduction of the new product would improve upon current practice.
- o For industries with fairly stable technology, product standards are a viable alternative to quality production standards. Standards should always be developed in close consultation with industry. The use of voluntary standards should be considered if they are created primarily to aid industry, i.e., in the absence of health and safety concerns.
- o If product standards must be employed, they should focus on measurable performance and not on design. When performance standards are used, they should be reviewed frequently to ensure that they do not impede the introduction of better products.
- o In the absence of social objectives that require Government action, producers, and not government, should be responsible for the quality of their products.
- o To allow for flexibility and quick responses to changing conditions, departments should seek legislative authority for administrative discretion. Legislation should not prevent the quick development of regulatory responses to recognized problems or opportunities.
- o Regulatory standards equivalent to those of Canada's major trading partners is the most risk averse approach to promoting competitiveness. This approach makes it easier for firms in Canada to produce for multiple markets, and decreases the time it takes to introduce new products wanted by Canadian consumers and businesses.
- o Standards that are higher than what is typical in other countries may be desirable in some circumstances, since they may sometimes push industry to innovate, invest and position itself better for the future. However, this approach should only be used if there is a demonstrated reason why Government is better able to identify future needs. In most

circumstances, firms are better positioned than Governments to anticipate changes in demand.

C. In pursuit of clarity

- o World or North American product mandates can be obtained for Canada if investors believe that the country is a good place to do business. For industry, this frequently means a predictable future without sudden shifts in the regulatory intentions or actions of Government. Government should not give up its right to develop regulations to respond to legitimate social problems, but it should regulate in a way that minimizes the uncertainty associated with private investment decisions.
- o Consultation with industry should be used throughout the regulatory process, from the definition of the problem through to the development of the administrative details. Both direct and indirect compliance and enforcement costs can frequently be substantially reduced without harming the effectiveness of the regulatory program if Government works closely with industry.
- o Realistic compliance and enforcement policies should be articulated that are clear to regulators, regulated parties, program beneficiaries and the Canadian public.

- o For all regulatory programs, enforcement policy and practice should be consistent across the country and over time.

D. In pursuit of efficient and effective Government

- o Departments should collaborate with other governments -- provinces and other countries -- beginning at an early stage in the regulatory process. Intergovernmental collaboration can make it easier and less expensive for regulated parties to comply by reducing overlap and duplication. It also allows innovative and effective approaches to regulation developed elsewhere to be identified. In addition, such collaboration can often assist the Government in identifying emerging technologies so that regulations that might inhibit their assimilation can be reviewed and possibly revised at an early stage.
- o Regulators have an obligation to regulated parties, to program beneficiaries and to Canadian taxpayers to manage their programs in a cost-effective manner, where resources are focused where they offer the greatest benefit to Canadians. Regulators should themselves consider meeting the International Organization for Standardization (ISO) standard for quality management in service organizations.

APPENDIX B

CRITERIA THAT ARE CURRENTLY APPLIED FOR EXEMPTION FROM PRE-PUBLICATION

The following types of regulations may be exempted from the requirement to be republished in *Canada Gazette*:⁷

- o omnibus regulations covering: housekeeping changes (e.g. typographical errors, inconsistency between English and French versions, renumbering); non-contentious regulatory responses to concerns of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations; and spent regulations;
 - o regulations that deal solely with internal government management (e.g. Public Service Commission Exclusion Orders);
 - o regulations in response to emergencies (e.g. major risks to life or health);
 - o regulations where the costs of prepublication are likely to outweigh the benefits;
 - o enabling regulations that are not inherently regulatory in nature (e.g. immigration lists, remission orders, authorizing orders);
 - o amendments to regulations that give formal recognition to Budget measures already implemented
- (e.g. amendment to Income Tax Regulations);
- o minor amendments to cost-recovery regulations (e.g. increases at or below the CPI);
 - o revocation of regulations that have not been enforced for a considerable period of time; and
 - o regulations that are economically or politically sensitive, where prepublication would result in demonstrable adverse effects or undermine the intent of the regulation (e.g. subsidy changes or interest rate changes).

APPENDIX C

CRITERIA FOR EXEMPTION FROM PUBLICATION IN THE *FEDERAL REGULATORY PLAN*

The following are the proposed criteria for allowing major regulations to be exempt from the requirement that they appear in the *Plan* before they are promulgated:

- o regulations in response to emergencies (e.g. major risks to life, health or security);
- o amendments to regulations that give formal recognition to Budget measures that have already been implemented (e.g. amendments to Income Tax Regulations) or to other legislation (e.g. those which essentially duplicate the basic statutory authority);
- o enabling regulations not inherently regulatory in nature (e.g. immigration lists, remission orders affecting individuals, and authorizing orders);
- o regulations that are economically or politically sensitive, where prepublication would result in demonstrable adverse effects or undermine the intent of the regulation (e.g. subsidy changes or interest rate changes); and
- o regulations that have already received adequate and widespread publicity with sufficient time for affected parties to intervene (e.g. those which have been vetted by Parliament).

APPENDIX D

CATEGORIZATION OF REGULATIONS

Regulations should be classified according to their:

- o economic impact:
 - impact negligible;
 - present value of costs⁸ less than \$50 M; and
 - present value of costs greater than \$50 M;

- o degree of acceptance:
 - are there significant policy concerns such as international trade, sustainable development, or fairness issues?
 - are there public acceptability questions due to particular social/regional/sectoral sensitivities?

3. **major regulations** include those with a present value of costs less than \$50 M and a low degree of acceptance, or those with a present value of costs greater than \$50 M.

The classification scheme adopted for purposes of the federal regulatory process will be:

1. **minor regulations (small/technical regulations)** include those with negligible impact (in general, those exempt from prepublication per Appendix B);

2. **intermediate regulations** include those with a present value of costs less than \$50 M and a high degree of acceptance; and

APPENDIX E

INITIATIVES TO STREAMLINE THE REGULATORY PROCESS

To respond to the need for a more efficient process, the Government will make a number of other changes to the regulatory process that go beyond the committee's recommendations:

- o over the coming few months, central agencies will greatly reduce "paper" requirements at the early stages in the formal approval process, moving to electronic mail;
 - o planning is also under way to have all regulations drafted and transmitted through the OARS system (On-line Access to Regulations and Statutes), starting no later than December 1994;
 - o TBS is clarifying the criteria for exemption from prepublication, and publicizing among departments the flexible arrangements that already exist;
 - o procedures for the *Canada Gazette* are being changed to make Parts I and II compatible. This will ease the paperburden on regulators and others;
 - o the Government is committing itself to pursuing total quality management principles in its regulatory programs. It will
- develop criteria that will be applied to the management of departmental consultation processes. Consideration will be given to relieving departments that meet such criteria from the need to prepublish regulations⁹; and
 - o the Department of Justice will work with client departments, especially the major regulators, to streamline the drafting and examination functions. The goal will be to eliminate duplication and reduce the time and effort required to prepare formal regulations. The most effective modality will depend on departmental needs and capabilities.

-
1. Prohibition refers to possible penalties such as revoking a licence or ministerial or court orders to cease and desist. The effect is to totally prevent the regulatee from violating the regulatory requirements.
 2. Prosperity Steering Group, *Inventing our Future: an Action Plan for Canada's Prosperity*, October 1992, Ottawa.
 3. The business competitiveness test is consistent with, but goes beyond, the test developed by the Agri-Food Competitiveness Council. The latter test was used successfully in Agriculture Canada's regulatory review. Council members participated in developing the expanded version.
 4. This covers a wide range of areas such as electromagnetic noise pollution of the radio spectrum to effluent control.
 5. The Federal Law Enforcement Under Review (FLEUR) Secretariat is headquartered in the Ministry of the Solicitor General and is funded through contributions from departments and agencies that have enforcement responsibilities.
 6. ISO 9002 is the relevant standard for organizations making products while ISO 9001 adds the designing phase and servicing. Which ISO quality system standard is appropriate will depend on the regulatory program and what business the company is in.
 7. For lengthy regulations, departments may now prepublish the RIAS only and make the regulations available through other distribution systems. To allow for the distribution of regulations to interested parties, the period between prepublication and the submission for final approval should be extended.
 8. Present value of costs to any group in society. For instance, a regulation transferring resources from some individuals to others would be classified according to the aggregate cost to those bearing the costs.
 9. Any changes in prepublication would be done only if it could be demonstrated that openness and transparency, which are of paramount concern to the government, would be enhanced. Statutory and international obligations could not be affected.

1. Le terme «interdiction» renvoie aux sanctions possibles comme les révocations de permis, les arrêts ministériels ou les ordonnances de ne pas faire. En fait, on veut empêcher totalement le règlement d'enfreindre les exigences.

2. Groupe directeur de la prospérité : *Innovation pour l'avenir : un plan d'action pour la prospérité du Canada*, octobre 1992, Ottawa.

3. Le test de compétitivité des entreprises est conforme à celui du Conseil de la compétitivité dans l'agro-alimentaire, mais va plus loin. Ce dernier test a été utilisé avec succès dans l'examen de la réglementation d'Agriculture Canada. Les membres du Conseil ont participé à la mise sur pied d'une version élargie.

4. Cette notion touche de nombreux domaines allant de la pollution du spectre des fréquences radioélectriques par le bruit électromagnétique, au contrôle des effluents.

5. Le Secrétaire de l'Étude de l'application des lois fédérales (EALF) a son siège social au ministère du Solliciteur général et est financé par les contributions provenant des ministères et des organismes ayant des responsabilités en matière d'application.

6. La norme ISO 9002 est le document à utiliser dans le cas des organismes qui fabriquent un produit, alors que la norme ISO 9001 vise également la phase de la conception et celle de l'entretien. La norme ISO sur le système de gestion de la qualité à utiliser sera fonction du programme de réglementation et du secteur d'activité dont relève l'entreprise visée.

7. Pour les règlements longs, les ministères peuvent publier le REIR seulement et rendre le règlement disponible par d'autres systèmes de distribution. Pour permettre la distribution des règlements aux parties intéressées, la période entre la publication et la présentation pour l'approbation définitive devrait être prolongée.

8. La valeur actuelle des coûts pour tout groupe dans la société. Par exemple, un règlement transférant des ressources de certaines personnes à d'autres serait classé selon le coût global de ceux qui supportent les coûts. 9. Tous les changements à apporter à la procédure de publication préalable ne seraient effectués que dans les cas où l'on pourrait démontrer que la transparence, préoccupation de premier ordre pour le gouvernement, en serait améliorée. Les obligations découlant de la loi et les obligations internationales ne pourraient pas être touchées.

ANNEXE E

INITIATIVES DE RATIONALISATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

- o Afin de rendre le processus de réglementation plus efficace, le gouvernement y apportera de nombreux autres changements dépassant les recommandations du Comité :
- o dans les mois à venir, les organismes centraux réduiront considérablement la paperasserie au premier stade du processus officiel d'approbation, en utilisant le courrier électronique;
- o il est également prévu de faire rédiger tous les règlements et de les transmettre par l'intermédiaire du Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements dès décembre 1994;
- o le SCT précise actuellement les critères d'exemption de publication et met les ministères préalable et met les ministères au courant des dispositions souples déjà en vigueur;
- o les procédures relatives à la publication dans la *Gazette du Canada* sont modifiées pour rendre les Parties I et II compatibles. Cette mesure allégera la paperasserie, notamment pour les organismes de réglementation;
- o le gouvernement s'engage à appliquer les principes de gestion de la qualité totale dans ses programmes de réglementation. Des critères visant la gestion des processus de consultation ministérielle seront élaborés. On étudiera la possibilité d'exonérer les ministères respectant ces critères de l'obligation de publier les règlements à l'avance⁹; et
- o le ministre de la Justice travaillera avec les ministères clients, surtout les principaux organismes de réglementation afin de rationaliser les fonctions de rédaction et d'examen en vue d'éliminer les doubles emplois et de réduire le temps et les efforts nécessaires à la rédaction des règlements officiels. La modalité la plus efficace sera fonction des besoins et des capacités ministérielles.

ANNEXE D

CLASSIFICATION DES RÉGLEMENTS

- Les règlements doivent être classés d'après les facteurs ci-après :
- o leur incidence économique :
 - incidence négligeable;
 - valeur actuelle des coûts inférieure à 50 millions de dollars; et
 - valeur actuelle des coûts supérieure à 50 millions de dollars
 - valeur actuelle des coûts inférieure à 50 millions de dollars; et
 - valeur actuelle des coûts supérieure à 50 millions de dollars et un degré faible d'acceptation, ou les règlements ayant une valeur actuelle des coûts supérieure à 50 millions de dollars.
- o leur degré d'acceptation :
 - suscite-t-il des préoccupations importantes relatives au commerce international, au développement durable ou à des questions d'équité?
 - suscite-t-il dans la population des questions d'acceptabilité, en raison de susceptibilités sociales, régionales ou sectorielles particulières?
- Le schéma de classification adopté aux fins du processus de réglementation fédérale sera le suivant :
1. **Règlements mineurs (règlements faibles/techniques) c'est-à-dire les règlements ayant une incidence négligeable (en général, ceux-ci sont exemptés de la publication préalable conformément à l'annexe B):**

ANNEXE C

CRITÈRES RÉGISSANT L'EXEMPTION DE PUBLICATION DANS LES PROJETS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE

- o Règlements qui ont déjà bénéficié d'une publicité appropriée et d'une vaste diffusion, laissant suffisamment de temps aux parties concernées pour intervenir (p. ex. les règlements étudiés par le Parlement)
- o Règlements promulgués en cas d'urgence (p. ex. risques importants pour la vie, la santé ou la sécurité).
- o Modifications aux règlements conférant une reconnaissance officielle aux mesures budgétaires déjà en vigueur (p. ex. modification apportée au règlement de l'impôt sur le revenu) ou à d'autres lois (p. ex. celles qui font essentiellement double emploi avec des décrets/lois d'origine).
- o Règlements d'habilitation qui ne sont pas forcement réglementaires en soi (p. ex. les listes d'immigration, les décrets de remise personnelle, les décrets d'autorisation).
- o Règlements touchant l'économie ou la politique dont la publication préalable risque d'entraîner des inconvénients démontrables ou de saper l'intention de la réglementation (p. ex., changements à des subventions ou aux taux d'intérêts).

ANNEXE B

CRITÈRES ACTUELS RÉGISSANT L'EXEMPTION DE LA PUBLICATION PRÉALABLE

- Les règlements ci-après peuvent être exemptés de l'exigence visant la publication préalable dans la *Gazette du Canada* :
- o règlements polyvalents ayant pour objet: les changements internes (p. ex. les erreurs typographiques, les incohérences entre les versions anglaise et française, une nouvelle numérotation); les réponses d'ordre réglementaire non litigieuses aux préoccupations du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, et les règlements désuets;
 - o règlements traitant uniquement de la régie interne du gouvernement (p. ex. les ordonnances d'exclusion de la Commission de la Fonction publique);
 - o règlements promulgués en cas d'urgence (p. ex. risques majeurs pour la vie ou la santé);
 - o règlements pour lesquels les coûts de la publication préalable dépasseraient probablement les avantages;
 - o règlements d'habilitation qui ne sont pas forcément réglementaires en soi (p. ex. les listes d'immigration, les décrets de remise, les décrets d'autorisation);
 - o modifications aux règlements conférant une reconnaissance officielle aux mesures budgétaires déjà en vigueur (p. ex. une modification du Règlement de l'impôt sur le revenu); et
 - o modifications mineures aux règlements concernant le recouvrement des coûts (p. ex. les augmentations au-delà ou en deca de l'indice des prix à la consommation).
 - o révocation de règlements qui n'ont pas été mis en application depuis très longtemps.
 - o règlements touchant l'économie ou la politique dont la publication préalable risque d'entraîner des inconvénients démontrables ou de saper l'intention de la réglementation (p. ex., changements à des subventions ou aux taux d'intérêts).
 - o règlements pour lesquels les coûts de la publication préalable dépasseraient probablement les avantages;
 - o règlements d'habilitation qui ne sont pas forcément réglementaires en soi (p. ex. les listes d'immigration, les décrets

régions du pays et en tout temps.
gestion de qualité dans les organismes de service.

D. Pour un gouvernement efficace

- o Les ministères devraient collaborer avec les autres gouvernements - provinces et autres pays - dès la première étape du processus de réglementation. La collaboration avec d'autres provinces et d'autres pays peut rendre la conformité plus facile et moins coûteuse pour les parties réglementées en réduisant les chevauchements et les doubles emplois. Elle peut également permettre d'aborder de manière novatrice et efficace des règlements élaborés ailleurs. De plus, une telle collaboration peut souvent aider le gouvernement à repérer des technologies nouvelles et à réviser dès le début les règlements qui risquent d'empêcher leur intégration.

- o Les organismes de réglementation ont l'obligation envers les parties réglementées, les bénéficiaires des programmes et les contributeurs canadiens de gérer leurs programmes de façon rentable, c'est-à-dire que les ressources doivent être affectées là où elles offrent le plus d'avantages aux Canadiens. Les organismes de réglementation devraient eux-mêmes songer à respecter la norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) en matière de

aux affaires. Pour l'industrie, cette mesure signifie souvent un avenir prévisible sans changements soudains dans les intentions ou les décisions de réglementation du gouvernement. Ce dernier ne devrait pas renoncer à son droit d'élaborer des règlements afin de répondre à des problèmes sociaux légitimes, mais il devrait réglementer de façon à réduire au minimum l'incertitude associée aux décisions en matière d'investissements privés.

On devrait consulter l'industrie d'un bout à l'autre du processus de réglementation, de la définition du problème jusqu'à l'élaboration des modalités administratives. Les coûts directs et indirects de la conformité et de l'application peuvent souvent être considérablement réduits sans nuire à l'efficacité du programme de réglementation lorsque le gouvernement travaille en étroite collaboration avec l'industrie.

Il faudrait élaborer, en matière de conformité et d'application, des politiques réalistes, qui soient claires pour les organismes de réglementation, les parties réglementées, les bénéficiaires des programmes et la population canadienne.

o Dans le cas de tous les programmes de réglementation, la politique et la pratique d'application devraient être uniformes dans toutes les

problèmes ou aux possibilités reconnus.

o L'adoption de normes de réglementation équivalant à celles des principaux partenaires commerciaux du Canada constitue la démarche la moins risquée pour promouvoir la compétitivité. Cette approche permet aux entreprises canadiennes de produire plus facilement en fonction de marchés multiples, et de réduire le temps nécessaire au lancement des produits que désirent les entreprises et les consommateurs canadiens.

o Dans certains cas, il peut être souhaitable d'élaborer des normes plus exigeantes que celles des autres pays, car elles peuvent parfois pousser l'industrie à innover, à investir et à mieux se positionner pour l'avenir. Néanmoins, on devrait adopter cette démarche seulement lorsqu'on peut démontrer que le gouvernement est mieux en mesure de déterminer les besoins futurs. Dans la plupart des cas, les entreprises sont mieux placées que les gouvernements pour prévoir les changements de la demande.

C. Pour plus de clarté

o Des mandats de produits mondiaux ou nord-américains peuvent être obtenus pour le Canada si, de l'avis des investisseurs, le pays est propice

- à améliorer la pratique en monopolistiques.
- o Les organismes de réglementation doivent éviter de remplacer un jugement commercial par un jugement bureaucratique, sauf s'il existe une lacune évidente du marché et lorsque les coûts de l'intervention du gouvernement sont inférieurs à ceux de la non-intervention.
- B. Pour l'innovation dans le secteur privé
- o Les règlements ne devraient pas consacrer une technologie désuète. Par conséquent, les normes régissant les produits (qu'il s'agisse de normes de conception ou de rendement) dans les domaines caractérisés par une évolution technologique rapide devraient être évitées, dans la mesure du possible.
- o Comme solution de rechange aux normes régissant les produits, on devrait songer à utiliser des « normes de bonne pratique industrielles ». Sous le régime de ces normes, l'accent est mis sur la façon dont le produit est conçu, fabriqué et offert et non sur les détails techniques.
- o Comme solution de rechange, on peut remplacer les normes de produits par des systèmes d'approbation des règlements. Ces systèmes auront pour objet de déterminer si le lancement de nouveaux produits est de nature à améliorer la pratique en monopolistiques.
- o Dans le cas des industries utilisant une technologie assez stable, les normes de produits constituent une solution de rechange viable aux normes de production de qualité. On devrait toujours élaborer les normes en étroite consultation avec l'industrie. On devrait envisager l'utilisation de normes volontaires si celles-ci sont créées principalement pour aider l'industrie, c.-à-d. en l'absence de risques pour la santé et la sécurité.
- o S'il faut employer des normes de produits, celles-ci doivent être axées sur le rendement mesurable et non sur la conception. Si l'on utilise des normes de rendement, on doit les examiner fréquemment afin de vérifier qu'elles n'empêchent pas le lancement de meilleurs produits.
- o En l'absence d'objectifs sociaux nécessitant des mesures gouvernementales, ce sont les producteurs, et non le gouvernement, qui devraient être responsables de la qualité de leurs produits.
- o Afin d'avoir la latitude voulue et de réagir rapidement à l'évolution du contexte, les ministères devraient obtenir un pouvoir discrétionnaire. Les lois ne devraient pas empêcher l'élaboration rapide de réponses d'ordre réglementaire aux

- o Les règlements ne devraient pas consacrer une technologie désuète. Par conséquent, les normes régissant les produits (qu'il s'agisse de normes de conception ou de rendement) dans les domaines caractérisés par une évolution technologique rapide devraient être évitées, dans la mesure du possible.
- o Comme solution de rechange aux normes régissant les produits, on devrait songer à utiliser des « normes de bonne pratique industrielles ». Sous le régime de ces normes, l'accent est mis sur la façon dont le produit est conçu, fabriqué et offert et non sur les détails techniques.
- o Comme solution de rechange, on peut remplacer les normes de produits par des systèmes d'approbation des règlements. Ces systèmes auront pour objet de déterminer si le lancement de nouveaux produits est de nature à améliorer la pratique en monopolistiques.

COMPÉTITIVITÉ ET CONCEPTION DES RÉGLEMENTS

- o La liste ci-après des principes de conception devrait être utile aux organismes de réglementation cherchant à concevoir des programmes efficaces, novateurs et souples.

A. Pour un secteur privé plus efficient

- o Dans la mesure du possible, les programmes de réglementation doivent recourir aux mécanismes du marché pour atteindre leurs objectifs.
- o Les exigences en matière de réglementation devraient être conçues de façon à poursuivre les objectifs du programme au moindre coût pour le gouvernement, les règlements et les consommateurs canadiens. On devrait tenir compte de tous les coûts, notamment les coûts directs de conformité, les inefficacités dans l'affectation des ressources, le manque à gagner, la paperasserie, la capacité d'innover et la gestion du temps.
- o Les règlements ne devraient jamais offrir aux entreprises réglementées un avantage qui n'est pas offert aux fournisseurs actuels et éventuels du même produit ou service. La prospérité
- o Les programmes de réglementation ne devraient pas imposer de restrictions inutiles à la disponibilité des facteurs de production (main-d'œuvre, denrées primaires et intermédiaires, services commerciaux). À moins que l'organisme de réglementation puisse en démontrer la nécessité de façon convaincante, on ne devrait pas empêcher les entreprises de modifier le dosage de ces facteurs dans le but de réagir aux tendances du marché.
- o Éviter d'imposer des contrôles inutiles sur le prix des facteurs. Dans toute la mesure du possible, les écarts entre les prix des facteurs comparativement aux marchés mondiaux concurrentiels devraient être réduits au minimum.
- o S'il faut restreindre la pénétration des marchés, une concurrence gérée est préférable au monopole. On doit autoriser l'entrée sur le marché de plusieurs entreprises.
- o La réglementation des prix, en cas d'absolue nécessité, devrait

les politiques et tous les
règlements de chaque sphère
d'activité soient examinés.

9.2

Que les examens ministériels
soient imposés par la loi et ne
relèvent pas uniquement du
domaine de l'administration,
et que les ministères fassent
rapport de leurs conclusions
au Parlement ainsi qu'au
gouvernement.

L'évaluation est certainement un
élément important du maintien de
programmes de réglementation
pertinents et rentables, néanmoins la
meilleure façon d'y arriver est de
fixer l'attention sur l'amélioration
continue de la gestion quotidienne et
l'intégration d'autres principes de la
GOT à la gestion quotidienne.

En réponse à la recommandation
4.9, le SCT, le BCG et d'autres
ministères entreprendront de
nombreuses initiatives. De l'avis du
gouvernement, cette démarche
assurera avec plus d'efficacité un
examen approprié des programmes
de réglementation.

transport par rapport aux règlements fédéraux sur la santé des animaux, ou le règlement fédéral sur l'inspection des viandes par rapport aux exigences provinciales en matière d'hygiène industrielle). Les ministères devraient cerner et régler ces questions.

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial.

De l'avis du gouvernement, l'idéal serait que tous les paliers de gouvernement collaborent à l'adoption de normes nationales élaborées par le SNN. Toutefois, nous en convenons, la reconnaissance mutuelle permet d'abolir rapidement les obstacles au commerce intérieur. Cette question sera soulevée avec les provinces au cours des négociations prochaines qui seront amorcées sous l'égide du Comité des ministres sur le Commerce intérieur.

Examens des ministères

9.1 Qu'un calendrier d'examen

soit établi afin que chaque ministre soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes

tendus d'informer les gouvernements provinciaux et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue.

Le gouvernement est d'accord. La

Politique de réglementation exige que les ministères et organismes consultent toutes les parties concernées, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, bien entendu. En outre, les ministères et les organismes doivent tenir compte des programmes des autres

gouvernements dans la conception de leurs. Il est à noter que les provinces et les territoires ont déjà un accès garanti par l'intermédiaire de la *Gazette du Canada*, Partie I et des *Projets de réglementation fédérale*.

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention d'un gouvernement provincial dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés.

Le gouvernement convient que les REIR devraient contenir une telle déclaration, le cas échéant. Toutefois, il est bon de noter que des problèmes peuvent survenir en raison de l'application d'une loi provinciale ou territoriale aux mêmes domaines de réglementation tout à fait distincts (p. ex. les règlements provinciaux sur la sécurité du

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient

Le gouvernement étudiera comment les provinces et les territoires pourraient souscrire au SIADLR. Il incombera aux provinces et aux territoires de tenir à jour la partie du système qui les concerne, si bien que ce sont eux qui devront fournir la plus grande partie des travaux que nécessitera la mise en application de cette recommandation. Cette question n'a pas encore été abordée avec eux. Le ministère de la Justice poursuivra les recherches à ce sujet.

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements (SIADLR) que l'on met au point actuellement s'étende aux lois et aux règlements de tous les paliers de gouvernement au Canada.

espérons que ces négociations permettront de réduire considérablement les barrières tarifaires internes qui ont affaibli la croissance économique du Canada. Pour réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois, il faudrait modifier systématiquement les règlements existants, le cas échéant, afin de permettre aux ministres de conclure des ententes d'équivalence et des ententes opérationnelles avec leurs homologues provinciaux et territoriaux. Environnement Canada, par exemple, a réussi à conclure plusieurs ententes administratives et ententes d'équivalence avec les provinces.

Le gouvernement est d'accord. La politique de réglementation approuvée en février 1992 exige que les ministères réduisent au minimum le fardeau de la réglementation que doivent supporter les Canadiens, grâce à la collaboration avec les autres paliers de gouvernement. En outre, à la réunion de mars 1993 du Comité fédéral-provincial des ministres du commerce intérieur, il a été unanimement convenu de poursuivre des négociations poussées, notamment pour harmoniser les règlements et les procédures administratives. Nous

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements.

des consommateurs ou de l'industrie, illustre bien ce genre d'entente. De plus, le groupe du projet fédéral de conformité aux règlements au sein du ministère de la Justice a entrepris des études visant à étayer une approche commune d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques relatives à la conformité et à l'application. Les travaux de ce groupe contribueront à améliorer l'uniformité entre les programmes de réglementation. Chevauchement entre les divers paliers de gouvernement

Le gouvernement est satisfait des observations du Comité sur la nécessité de rationaliser et de coordonner les activités relatives à la réglementation fédérale. À son avis, la solution doit être attendue des ministères et organismes qui interviennent dans le domaine de la réglementation. Dans le cadre de leurs examens de la réglementation, les ministères devraient repérer ces problèmes et intervenir.

Il est important de mentionner que le gouvernement a entrepris de nombreuses initiatives qui devraient entraîner une plus grande coordination. Ainsi, le projet EALF dont il a été question précédemment, devrait accroître l'efficacité, l'uniformité et la cohérence de la mise en application des lois fédérales grâce à la coordination et à l'élimination des doubles emplois. Le Secrétariat de l'EALF travaille à l'élaboration d'une structure des meilleures pratiques pour les protocoles d'entente entre les ministères fédéraux dont les responsabilités se chevauchent ou sont étroitement apparentées. La structure en question sera utilisée aux fins de toute entente fédérale interministérielle mettant en cause des ressources, des données ou des renseignements de mise en application. L'accord de 1986 passé entre les sous-ministres dans le domaine de l'alimentation (Santé et Bien-être social, Agriculture, Consommation et Affaires commerciales, Pêches et Océans, Conseil du Trésor) afin d'assurer que les activités des programmes ne se chevauchent pas dans la loi ni sur le terrain et de régler les problèmes

dans l'examen de la réglementation d'Agriculture Canada.

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

- évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;
- collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétées de la même façon à l'échelle nationale;
- faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;
- veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections).

pratiques et méthodes actuelles afin de déterminer ce qu'on peut continuer à faire dans ce domaine.

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées.

Le gouvernement convient que la base de données entièrement consolidée des lois -- le système informatisé d'accès direct aux lois et règlements -- sera accessible au public en régime de recouvrement des coûts. Comme la mise à jour de la version consolidée ne devrait jamais accuser plus de deux semaines de retard, elle constituera un outil précieux pour les organismes de réglementation et les règlements.

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux.

Le gouvernement reconnaît l'importance d'assurer à nos entreprises nationales une sphère d'activité égale sur le marché international. Il convient par conséquent que les ministères qui interviennent dans le domaine de la réglementation devraient accorder la priorité à cette question complexe. En effet, la nécessité de faire face à ce problème était mise en évidence

règlements. Le gouvernement songera systématiquement à recourir à des mesures non pénales, notamment des amendes imposées par voie administrative, dans les cas où ces mesures sembleront judiciaires.

La *Loi sur les conventions*, qui a obtenu l'assentiment royal en 1992, peut être invoquée dans le cas des petites sanctions. Dans les cas où il y aura lieu de le faire, le recours à la procédure d'émission de conventions, prévue par la *Loi* sera élargie.

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements.

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples.

Le gouvernement est d'accord. La pleine compréhension et l'acceptation intégrale de la part des règlements est de loin l'élément le plus important de toute stratégie de surveillance de la conformité aux règlements et de l'application des règlements. Il est important de rédiger les lois en termes simples afin d'en faciliter la compréhension. Il s'agit là d'une préoccupation de longue date du ministère de la Justice qui s'est engagé à utiliser un langage convivial.

Pour régler cette question, le ministère de la Justice, en collaboration avec les ministères clients et le SCT, vont étudier les

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part, ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part. Le gouvernement convient que les programmes de réglementation ont compté exagérément sur la menace de poursuite pénale pour étayer leurs programmes d'application des

Le gouvernement est d'accord. Le Secrétaire du Conseil du Trésor a souligné la nécessité d'une consultation des premiers stades dans les communications avec les ministères et les organismes. De plus, les changements apportés aux *Projets* devraient faciliter cette consultation. L'adoption d'une telle approche par les ministères et les organismes permettra à ces derniers de suivre les principes de la gestion de la qualité dont il a été question ci-dessus à la recommandation 7.1.

Le gouvernement convient que la proposition énoncée à l'annexe V du *Rapport*, de nommer des agents ministériels chargés du traitement des plaintes en matière de réglementation ainsi que des arbitres indépendants (au besoin) est intéressante. Cependant, de l'avis du gouvernement, c'est un principe primordial -- un principe conforme aux systèmes de gestion de la qualité dont il a été question à la recommandation 7.1 -- qu'il doit appartenir aux ministères et aux ministères visés de régler les problèmes.

Le SCT examinera la proposition en collaboration avec les ministères, les organismes et le secteur privé. Il se peut qu'il y ait des moyens plus simples de parvenir aux fins visées. À noter que le Secrétaire de l'ÉALF élaborer des lignes directrices concernant le traitement des plaintes du public et les mécanismes de recours au sein de la fonction de mise en application de la loi.

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées.

réglementées. Le Secrétaire du Conseil du Trésor appellera aux ministères et aux organismes qui ne recouvreront pas entièrement leurs coûts d'envisager l'imposition de frais.

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux procédures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le règlement devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministre chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'annexe V; et
- un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel.

SNN) ou les techniques d'auto-certification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement.

Le gouvernement s'engage à chercher le moyen le moins onéreux de poursuivre les objectifs d'intérêt public, en particulier, dans les cas où la santé et la sécurité des Canadiens ainsi que la protection de l'environnement en seront améliorées. À cet égard, les recommandations du Comité sont très positives.

Dans la mesure du possible (p. ex. lorsqu'il y a des laboratoires d'essai certifiés et que le risque de fraude est négligeable) les ministères et les organismes devraient sérieusement envisager ces stratégies. De toute évidence, le résultat recherché est de maintenir des normes rigoureuses de protection des consommateurs ou de l'environnement.

En ce qui concerne la recommandation selon laquelle les ministères et les organismes devraient imputer des frais d'inspection et de contrôle au secteur public, le gouvernement convient que cette mesure devrait être un important élément de nombreux programmes de réglementation, peu importe qu'ils visent le domaine économique ou ceux de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Toutefois, la décision de recouvrer les coûts devra être prise cas par cas, en raison de la complexité et de la diversité des situations auxquelles font face les industries

Pour déterminer si l'on doit élargir les techniques d'auto-réglementation ou d'auto-certification, ou modifier les pratiques d'application afin de traiter différemment les entreprises utilisant la gestion de la qualité totale, le gouvernement doit prendre soin de vérifier que les responsabilités qui lui incombent vis-à-vis de la mise en application des règlements seront assumées en toute efficacité.

7.4 Le règlement devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et
- présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)

Pour encourager le règlement à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du

sur les résultats, peut se révéler une stratégie rentable pour les organismes de réglementation, dans bien des cas.

Par conséquent, le gouvernement demandera ainsi aux ministères de songer à :

- utiliser les normes régissant les systèmes de gestion de la qualité aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies de conformité et d'application;
- instaurer l'enregistrement auprès de tierces parties, ainsi que l'homologation de produits par des tiers comme élément de leur structure réglementaire;
- demander aux règlements d'établir des mécanismes de contrôle et de vérification internes afin d'assurer la conformité aux exigences de la réglementation; et
- s'il y a lieu, demander aux règlements de s'enregistrer comme respectant les normes ISO 9000.

Etant donné que ces initiatives peuvent obliger le gouvernement à apporter des modifications aux règlements ou même aux lois, le SCT collaborera avec le ministre de la Justice pour élaborer un modèle de dispositions utilisables par les ministères aux fins des lois et des règlements. En outre, ils conjugueront leurs efforts à ceux des ministères et organismes axiaux, pour déterminer s'il y a lieu de modifier les programmes actuels.

contrôle et de vérification du respect des règlements sur les systèmes de normes ISO. En travaillant directement avec les entreprises réglementées et les organismes d'enregistrement accrédités, les organismes de réglementation pourront être en mesure de veiller à ce que les objectifs de l'entreprise en matière de qualité et les critères de vérification de l'organisme d'enregistrement assurent dûment le respect des exigences réglementaires pertinentes. Lorsque le système donnerait de bons résultats, le contrôle exercé par le gouvernement serait réduit à une vérification périodique du rendement. Les maigres ressources consacrées à la vérification du respect des règlements pourraient être axées de façon plus définitive vers les secteurs qui présentent des problèmes et vers les entreprises qui ne respectent pas les normes ISO régissant les systèmes de gestion de la qualité.

Dans certains cas, il pourrait être rentable d'exiger que les entreprises soient enregistrées comme se conformant aux normes régissant les systèmes de gestion de la qualité, dans le cadre des documents de réglementation. Le Secrétaire du Conseil du Trésor examinera, en collaboration avec le ministère de la Justice et d'autres ministères, les cas où il serait souhaitable de le faire.

La méthode de la GQT, qui fixe l'attention sur la qualité des procédés de contrôle interne des entreprises réglementées plutôt que

parce qu'elles réduisent considérablement le prix de la vérification des achats et du renvoi des produits défectueux. En fin de compte, de plus en plus d'entreprises canadiennes sont enregistrées comme respectant une norme ISO 9000.

Certes, le fait d'être enregistré comme respectant une des normes sur les systèmes de gestion de la qualité de la série ISO 9000 ne pourra jamais remplacer tous les règlements relatifs au produit, au processus ni aux exigences en matière de service, mais, dans bien des cas, l'enregistrement pourra être un critère économique permettant de veiller à ce que les entreprises respectent certaines exigences réglementaires pertinentes.⁶

L'attrait est évident. Si une entreprise était déjà enregistrée comme respectant une norme ISO, comme c'est le cas d'un nombre de plus en plus grand d'entreprises, les coûts que les réglementés doivent supporter, aussi bien que ceux des organismes de réglementation, pourraient être réduits.

Voici en gros, comment les choses se passeraient. Une tierce partie (au Canada, un organisme accrédité par le Conseil canadien des normes pour effectuer les enregistrements ISO 9000) vérifierait, d'après les documents présents, dans quelle mesure le système interne de l'entreprise respecte les objectifs qui lui ont été fixés en matière de qualité. Dans bien des cas, les organismes de réglementation pourraient axer les fonctions de

régissent la mise en place de mécanismes de conformité efficaces, ainsi qu'une approche progressive en la matière. Le ministre de la Justice et le SCT encourageront l'adoption de ce guide par les ministères, car, comme le Comité permanent l'a également indiqué, le document en question devrait aider à combler de nombreuses lacunes au chapitre de la conformité et de l'application, que les témoins ont portées à leur attention.

7.3 Qu'une politique soit adoptée et communiquée au règlement. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité.

Les normes ISO 9000 sont appliquées dans tous les pays européens. Dans bien des cas, les entreprises canadiennes et américaines désireuses d'exporter des produits vers des pays européens les ont adoptées. Ces normes sont en vogue chez les grands acheteurs (par exemple le ministère fédéral des Approvisionnements et Services)

ministère. Le SCT discutera avec les ministères de la meilleure façon de mettre en application l'esprit de cette recommandation dans le cadre des plans d'action qui ressortiront de leurs examens de la réglementation.

Les ministères ont élaboré des stratégies de conformité comme l'exige la Politique de réglementation. Par exemple, parallèlement à l'élaboration de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, on a élaboré une politique de conformité et de contrôle aux fins de la mise en application de tous les règlements qui en découlent. En outre, le

Soliciteur général du Canada a établi des lignes directrices concernant la décision de poursuivre, qui facilitent la tâche des ministères lorsque ceux-ci se demandent s'il y a lieu de demander des poursuites.

De plus, le groupe gouvernemental chargé de coordonner les mesures visant l'application des règlements (le Secréariat de l'ÉALF) a amorcé des travaux à propos d'un ensemble de procédures types d'application des règlements utilisées dans de nombreux domaines⁵. Cette initiative devrait favoriser l'utilisation de procédures uniformes, équitables et efficaces par les organismes fédéraux de réglementation.

En outre, comme le Comité permanent l'a indiqué dans son Rapport, le projet de conformité réglementaire dirigé par le ministère de la Justice a permis récemment d'élaborer un guide établissant les principes fondamentaux qui

- l'adoption à grande échelle des nouvelles lignes directrices.
- Les principaux ministères oeuvrant dans le domaine de la réglementation (Agriculture Canada, Consommation et Affaires commerciales, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Revenu Canada et Santé et Bien-être social) procèdent actuellement à l'examen de leur processus interne de réglementation pour déterminer les améliorations à y apporter.
- Il faudra du temps pour mettre en place les systèmes de gestion de la qualité. En outre, ce n'est pas une mesure qui peut être imposée par décret du Conseil du Trésor -- chaque gestionnaire doit entièrement appuyer la mise en application des règlements et l'avoir à coeur.
- 7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministre devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre :**
- des stratégies, politiques et procédures de consultation
- Le gouvernement reconnaît que ces manuels sont souhaitables. Toutefois, ils peuvent être d'avantage bénéfiques au niveau d'un programme qu'à celui d'un
- qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;
- des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;
 - des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utilisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations.

Le gouvernement reconnaît que ces manuels sont souhaitables. Toutefois, ils peuvent être d'avantage bénéfiques au niveau d'un programme qu'à celui d'un

services de grande qualité devraient servir à la gestion des programmes de réglementation. À cet effet, il faut un engagement permanent des gestionnaires de programme à consacrer le temps et les ressources nécessaires. On peut en espérer des retombées importantes, notamment de meilleurs services (une plus grande protection pour les bénéficiaires et moins de problèmes pour les règlements) et des coûts réduits.

De l'avis du gouvernement, sa politique de réglementation et les guides qui y sont associés sont déjà un reflet des principes qui sous-tendent la gestion de la qualité, puisqu'ils mettent l'accent sur la consultation avec les parties intéressées, l'amélioration continue et le contrôle interne permanent. Comme le reconnaissent les membres du Comité, le SCT s'est efforcé d'aider les ministères et organismes à intégrer les idéaux de réglementation plus judicieuse à leurs structures de gestion. Le Secrétaire a publié un guide sur la mise en place de structures de gestion fondée sur les lignes directrices du système de gestion de la qualité ISO 9004-2. L'Office des normes générales du Canada élaborera des lignes directrices plus précises devant s'appliquer aux programmes fédéraux. Pour l'année à venir, l'accent sera mis sur la collaboration des ministères et des organismes intéressés; des projets pilotes seront entrepris avant l'adoption à grande échelle des nouvelles lignes directrices.

Mise en application

La réglementation, d'autre part, Selon l'équilibre entre ces deux objectifs, on peut faire valoir que le Conseil canadien des normes pourrait faire rapport au Parlement par l'entremise du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales ou du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, qui est également ministre du Commerce extérieur. Le gouvernement étudiera la question dans le cadre d'une étude plus vaste de la politique de normalisation.

7.1

Que le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats.

Le gouvernement convient que les principes qui garantissent des

bénéficiera de la collaboration avec les collègues des autres pays - au lieu de doubler les travaux. Les consommateurs disposeront d'un choix plus vaste de produits ou de services, on pourra lancer plus rapidement des technologies plus sûres et plus saines pour l'environnement et les industries assujetties à la réglementation. Les contribuables canadiens devraient réaliser des économies. En ce qui a trait à la proposition de percevoir des droits des organismes rédacteurs de normes et de s'en servir pour récompenser ceux qui acceptent les normes internationales, le gouvernement ne pense pas que cette mesure soit souhaitable. De plus, de nombreux organismes rédacteurs de normes tirent leur revenu de leurs travaux d'essais et d'homologation et ne devraient pas avoir besoin d'encouragements particuliers pour accepter les normes internationales.

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

Les normes jouent plus d'un rôle dans l'économie et la société. Comme nous l'avons indiqué précédemment, en utilisant les normes, le gouvernement vise à relever le rendement économique, d'une part, et à accroître la

comme étant conformes aux normes européennes. De leur côté, les organismes de la Communauté européenne pourraient homologuer les produits au regard des normes canadiennes. Les avantages pour l'industrie canadienne sont évidents. Grâce à une plus grande collaboration internationale dans tous les domaines de la gestion des programmes de réglementation, nous pourrions mieux protéger les citoyens à moindre coût. Ainsi, dans les programmes réglementant les produits potentiellement dangereux, il est possible :

- o de collaborer avec les autres gouvernements (soit officiellement, soit officieusement entre chercheurs scientifiques);
- o de convenir de protocoles d'essais permettant de faire accepter des données;
- o d'adopter des modes de présentation acceptables réciproquement entre les gouvernements;
- o de partager les données sommaires de présentation;
- o de reconnaître réciproquement les conclusions des travaux partagés; et
- o de partager les bases de données.

Les solutions et les processus « faits au Canada » ne conviennent qu'en de rares cas. Tout le monde

d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues.

Il est clair que la participation canadienne à l'élaboration de normes internationales est essentielle, tout comme l'accréditation des membres du SNN canadien afin de faire l'essai d'un produit et d'attester qu'il respecte les normes internationales. En fait, le Conseil canadien des normes a accordé la priorité à ces domaines. Toutefois, l'appui du gouvernement doit être tempéré par les contraintes financières. En outre, la normalisation volontaire est, par définition, un exercice orienté vers les marchés.

La collaboration internationale constitue une priorité élevée pour notre gouvernement. En vertu de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et du nouvel accord pour l'Amérique du Nord, nous sommes engagés à travailler à l'harmonisation des normes.

Des pourparlers sont en cours avec la Communauté européenne afin de déterminer si nous pourrions conclure une entente de reconnaissance réciproque portant sur l'homologation et les essais de conformité aux normes. Si les pourparlers aboutissent, les organismes nommés par le gouvernement fédéral (ceux qui sont accrédités par le CCN) seraient en mesure d'homologuer des produits

normes volontaires ne sont pas intégrées aux *Projets de réglementation fédérale*. Comme le gouvernement appuie une vaste gamme de normes volontaires, par exemple le Code national du bâtiment ou les normes qu'il utilise à titre d'acheteur de biens, nous ne pensons pas qu'il soit possible de les inclure dans les *Projets*.

Lorsque les ministères ou les organismes auront intégré par voie de référence des normes obligatoires contenues dans des documents internes, les changements importants apportés à ces normes seront inclus dans les *Projets de réglementation fédérale*. Étant donné que ces changements sont souvent entrepris à la demande de l'industrie réglementée afin de tenir compte de changements technologiques ou d'autres facteurs, ils ne pourront être prévus à temps pour être intégrés aux *Projets*. De plus, étant donné qu'il ne s'agit pas de règlements officiels, ils ne feront pas partie du processus officiel de réglementation.

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plussélevés des organismes rédacteurs de normes et

la réglementation par les ministères.

6.4 Que l'élaboration de toute

norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi, soit par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques

du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les

normes édictées par le gouvernement soient

communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan

réglementaire annuel du gouvernement et que les

politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires :

examen des coûts-avantages possible dans le seul cas des programmes de réglementation qui

sont autorisés par voie de législation à mettre en place des « systèmes d'approbation » ainsi que des

normes. Le gouvernement convient que dans de nombreux cas, il est

avantageux d'avoir des programmes permettant de s'adapter rapidement

aux progrès technologiques - dans l'ensemble, les Canadiens pourraient

en bénéficier.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice

travailleront avec les ministères axiaux et les organismes pour déterminer s'il y aurait lieu de chercher à obtenir de nouveaux pouvoirs pour les programmes existants.

Le gouvernement garantit au Comité qu'il tiendra compte des principes de rédaction ci-dessus dans la mise en oeuvre des initiatives découlant des examens en cours de

Toutefois, la politique s'applique à tous les aspects, contrairement au processus de réglementation -- les

La seconde partie de la recommandation du Comité porte sur l'opportunité de créer des programmes de réglementation

permettant aux entreprises de démontrer que leurs produits

répondent aux objectifs fondamentaux de la réglementation

sans respecter les détails de celle-ci. Cette mesure est maintenant

possible dans le seul cas des programmes de réglementation qui

sont autorisés par voie de législation à mettre en place des « systèmes d'approbation » ainsi que des

normes. Le gouvernement convient que dans de nombreux cas, il est

avantageux d'avoir des programmes permettant de s'adapter rapidement

aux progrès technologiques - dans l'ensemble, les Canadiens pourraient

en bénéficier.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice

travailleront avec les ministères axiaux et les organismes pour déterminer s'il y aurait lieu de chercher à obtenir de nouveaux pouvoirs pour les programmes existants.

Le gouvernement garantit au Comité qu'il tiendra compte des principes de rédaction ci-dessus dans la mise en oeuvre des initiatives découlant des examens en cours de

Toutefois, la politique s'applique à tous les aspects, contrairement au processus de réglementation -- les

normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du

gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires :

examen des coûts-avantages possible dans le seul cas des programmes de réglementation qui sont autorisés par voie de législation

à mettre en place des « systèmes d'approbation » ainsi que des normes. Le gouvernement convient que dans de nombreux cas, il est

avantageux d'avoir des programmes permettant de s'adapter rapidement aux progrès technologiques - dans l'ensemble, les Canadiens pourraient en bénéficier.

Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.

- Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent écrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes.

De l'avis du gouvernement, il est important pour la compétitivité de l'économie de réduire au minimum la « bureaucratie » dans le commerce, surtout à une époque où les changements se produisent en cascade dans les domaines de la technologie et des marchés. Ainsi, lorsqu'une réglementation est nécessaire, il faut accorder une attention particulière aux normes à utiliser. Les normes concernant les systèmes de gestion de la qualité seront souvent la façon la plus rentable d'atteindre les objectifs du Parlement. Depuis longtemps, on

consommateurs. La politique et le processus actuels de réglementation découragent la promulgation de normes obligatoires non appropriées.

Dans certains cas, les normes sont très souhaitables pour des raisons d'orientation et de protection des consommateurs ou pour promouvoir la diffusion de la technologie ou l'innovation. En outre le gouvernement est fermement convaincu que les normes jouent un rôle important dans le développement industriel et commercial.

Le Comité a recommandé qu'une personne soit responsable de la révision des milliers de normes édictées par le gouvernement. Le gouvernement préfère s'assurer que ces normes sont comprises dans les révisions périodiques et permanentes de la réglementation des ministères.

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- Lorsque'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits.

Participer à titre de membre de l'équipe chargée de rédiger les normes, convoquée par l'organisme rédacteur de normes; et

o participer, dans la mesure du possible, à l'élaboration des normes internationales, lorsque c'est à l'avantage du Canada.

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée) qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe.

Le gouvernement partage l'avis du Comité selon lequel les normes constituent un outil important pour la promotion de la qualité en matière de santé, de sécurité et d'environnement.

Dans tous les domaines, les normes peuvent être très bénéfiques, mais on doit faire preuve de prudence dans leur promulgation. Il faut être particulièrement prudent dans les domaines autres que la protection de la santé, la sécurité ou l'environnement⁴, car certaines entreprises risquent de bénéficier de la promulgation de normes, aux dépens de la santé, de la sécurité et de la sécurité de la population.

financement de soutien, car il s'agit d'organismes qui fonctionnent en régime de recouvrement des coûts. Le produit final devrait être une « norme nationale du Canada », c'est-à-dire qu'elle sera rédigée dans les deux langues officielles.

Étant donné que les organismes rédacteurs de normes prennent habituellement énormément de temps pour rédiger des normes, le CNV devra encourager la concurrence parmi ces organismes.

En résumé, les organismes de réglementation devront observer les directives suivantes :

o être prudent dans la mise en place de normes obligatoires -- il faut procéder à une analyse coûts-avantages approfondie;

o lorsqu'il est nécessaire de recourir à une norme, chercher à utiliser les normes disponibles, si elles conviennent aux fins envisagées. Dans la mesure du possible, adopter les normes internationales généralement acceptées à titre de normes nationales canadiennes. S'il est impossible de le faire, utiliser des normes disponibles ayant fait l'objet d'un consensus national. Consulter le Conseil canadien des normes au sujet des normes disponibles;

o si l'on a besoin de normes obligatoires ou volontaires et qu'il n'y en a pas de disponibles, faire appel au SNN pour les élaborer, dans les cas où il est rentable de le faire.

En outre, il peut être nécessaire de rajuster le processus de réglementation et la *Loi sur les textes réglementaires* afin de permettre l'utilisation complète de cette technique d'intégration par voie par référence.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor travaillera, en collaboration avec le ministère de la Justice et d'autres ministères et organismes, afin de déterminer la meilleure façon d'insérer des dispositions, le cas échéant, dans les règlements existants afin de permettre l'intégration par voie de référence, de normes non datées, y compris les normes techniques des ministères. Cette caractéristique est particulièrement importante dans de nombreux programmes de réglementation traitant de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement alors qu'il faut réagir rapidement à de nouvelles circonstances, ou que les Canadiens risquent d'être privés des avantages et des bienfaits novateurs qu'elle pourrait leur procurer l'exploitation opportune des technologies nouvelles qui progressent rapidement.

De plus, le gouvernement convient de demander aux organismes de réglementation d'envisager plus souvent le recours aux organismes de normes, et lorsqu'il faut en élaborer. Les organismes rédacteurs de normes devront pouvoir compter sur l'engagement permanent du ministère qui pilotera le projet; dans la plupart des cas, cet engagement devra comprendre la prestation d'un

cas où l'on rédigera un projet de loi. Bien que, dans certains cas, l'on puisse intégrer des normes de tiers par voie de référence, les textes de loi n'autorisent pas toujours explicitement l'intégration de documents « modifiés de temps à autre ». De plus, les lois actuelles permettent rarement aux ministères d'intégrer par voie de référence les normes techniques qu'ils ont eux-mêmes élaborées. La nécessité de prévoir cette attitude sera une question importante dans tous les cas où l'on rédigera un projet de loi.

consensuelles lorsque celles-ci sont disponibles et appropriées. On demandera aux ministères et aux organismes de consulter les listes de normes détenues par le Service d'information sur les normes du Conseil canadien des normes. En outre, il incombera aux ministères proposant des normes obligatoires de démontrer pourquoi ils n'ont pas adopté les normes disponibles.

De plus, dans la mesure du possible, les normes demandées par les organismes de réglementation du gouvernement doivent être des normes internationales. Toutefois, même lorsqu'il existe des normes internationales, les organismes de réglementation doivent encore prouver que l'adoption de ces normes est la meilleure solution pour le Canada : les principaux avantages que représentent les normes internationales sont, notamment un choix éventuellement plus grand pour l'acheteur et des coûts de transaction moindres pour les fabricants canadiens cherchant à commercialiser leurs produits sur les marchés mondiaux.

les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées dans le cadre du Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du GCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN.

Les normes peuvent être consensuelles ou non et encore volontaires ou obligatoires. Quand il s'agit de normes volontaires et obligatoires, la politique de la réglementation est claire. Il faut utiliser des mécanismes volontaires plutôt qu'une réglementation, à moins d'avoir de très bonnes raisons d'agir autrement. Ainsi, on préfère de beaucoup les normes consensuelles aux autres.

Le gouvernement convient que les organismes de réglementation devraient recourir à des normes

0 **rehausser la compétitivité industrielle.** L'utilisation des normes nationales réduit les coûts commerciaux, favorise la qualité des produits, facilite la diffusion de la technologie, réduit les obstacles au commerce et ouvre des débouchés commerciaux grâce à la participation aux organismes internationaux de normalisation; et

0 **améliorer la protection du public et l'efficacité des règlements.** Le fait d'amener toutes les parties intéressées à participer à l'élaboration des normes et à leur acceptation, réduit les frais d'administration et en favorise la conformité. Les organismes membres du SNN peuvent homologuer, mettre à l'essai, élaborer des normes consensuelles et promouvoir l'utilisation de normes internationales. Tous les paliers de gouvernement peuvent s'inspirer des travaux du SNN, pour diminuer les écarts dans le domaine des normes dans toutes les régions du Canada.

Dans le contexte de l'économie globale en évolution, un système vigoureux de normes nationales, étroitement raccordé au milieu mondial de la normalisation, constitue un élément important du développement économique futur du Canada.

6.1 **Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner**

Le gouvernement fédéral appuie fortement le Système national de normes (SNN) et les organismes qui en sont membres. Le gouvernement favorise l'élaboration et l'utilisation de normes nationales par l'intermédiaire du SNN aux fins suivantes :

Normes

Le gouvernement convient que les comités permanents peuvent formuler des observations précieuses sur l'efficacité des programmes de réglementation et devraient être encouragés à le faire lorsqu'ils le jugent approprié - peu importe ce qui a suscité leur intérêt. Le BCG mettra à la disposition des employés de la bibliothèque du Parlement des listes des évaluations effectuées. Ceux-ci pourront alors signaler les études pertinentes aux divers comités permanents qu'ils aident.

programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le Manuel du Conseil du Trésor; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée.

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces

de réglementation du gouvernement. répercussions générales des projets questions relatives aux compétences pour discuter des ce comité permanent est l'organisme réponse à la recommandation 4.5, Comme il est indiqué dans la

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le Budget des dépenses.

À notre avis, il n'est pas nécessaire que le Parlement ait un règlement pour régir son fonctionnement. Les ordres permanents semblent avoir donné satisfaction au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation.

Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée.

pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen.

Le gouvernement convient que la participation du Parlement aux décisions déléguées au gouvernement sera utile. Le greffier-adjoint du Conseil privé avisera le greffier du Comité permanent pertinent lorsqu'un projet de règlement majeur devra être publié dans la *Gazette du Canada*, Partie I. Si le comité désire alors intervenir, il pourra le faire. On tiendra des discussions avec le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation afin de déterminer si celui-ci peut contribuer davantage au stade de la publication préalable afin de réduire la probabilité de problèmes après le fait.

Quant à la résolution de ratification dans certains cas, il y a lieu de rappeler que la *Loi sur les langues officielles* et les mesures législatives relatives au *contrôle des armes à feu*, exigeaient et exigent encore que les règlements découlant de ces lois soient déposés en Chambre. Aucune de ces lois ne nécessite de résolution de ratification, toutefois la procédure semble bien fonctionner et assurer l'exercice de l'obligation de rendre compte qui incombe au gouvernement. Il faudra déterminer les modalités qui conviennent le mieux dans chaque cas.

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du

habilitante ou de toute autre loi,

- d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,

- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la *Loi* d'interprétation devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule avant la présentation d'un rapport.

5.3

Fournir à chaque comité permanent spécialisé

l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours

de loi considèrent qu'ils devraient revêtir.

Le gouvernement convient qu'il est important que les députés et sénateurs soient au courant des raisons pour lesquelles le gouvernement demande le pouvoir de légiférer. Il étudiera les moyens les plus appropriés pour y arriver. Il s'engage à faire en sorte que ceux qui réviseront les projets de loi aient les renseignements nécessaires.

La nature du projet de loi proprement dit est un aspect étroitement apparenté à la question. Le gouvernement veillera à ce que les personnes qui travailleront à l'élaboration des projets de loi soient au courant des exigences afférentes à un cadre de réglementation adapté aux réalités de l'heure et à ce qu'elles en tiennent compte.

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence.

À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque :

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi

centralisée de surveillance et de révision était la plus rigoureuse des pays de l'OCDE, l'*Office of Management and Budget* ne peut pas soutenir le rythme des projets de réglementation. Il est primordial d'améliorer la gestion interne des méthodes de réglementation des ministères. Nous devons empêcher l'adoption de tout règlement mal conçu, sans retarder des projets valables et rentables, surtout dans les secteurs de la santé, de la sécurité et de l'environnement.

Pendant la période préparatoire à la publication des *Projets de réglementation fédérale*, le SCT travaillera en collaboration plus étroite avec les ministères à l'élaboration des plans de consultation, d'analyse et d'évaluation des projets majeurs de réglementation. Comme on l'a mentionné précédemment, il est impératif d'améliorer l'analyse de l'impact de la réglementation afin d'offrir aux ministères et aux organismes de bons outils d'analyse et une bonne formation.

5.1 Accompanyer chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet

Rôle du Parlement

Comme le ministre de la Justice s'est engagé à mettre à jour la *Loi sur les textes réglementaires* afin d'y réduire les ambiguïtés et de tenir compte des procédures innovées, le gouvernement n'instaurera rien qui risque de créer des goulots d'étranglement dans les procédures. Il risquerait ainsi de diluer les démarches visant à rationaliser les méthodes de réglementation. Même aux États-Unis, où la fonction

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement.

L'attention est fixée sur les personnes et les groupes qui subiront les préjudices les plus graves, que ce soit les consommateurs, les gouvernements ou les entreprises, et non seulement le secteur qui aura à supporter les frais directs de conformité les plus élevés. Dans bien des cas, le secteur commercial le plus touché n'est pas celui qui subit les coûts directs les plus élevés. Par exemple, un règlement touchant la disponibilité de produits importés peut nuire davantage à l'utilisateur des produits visés qu'à l'importateur.

4.13 La Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée de façon qu'elle prévienne l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes.

Comme il est noté dans la réponse aux recommandations 3.1 et 3.2, le gouvernement demandera aux personnes qui pilotent des projets de règlement ayant des répercussions éventuelles importantes sur la compétitivité des entreprises, d'utiliser le nouveau test.

méthode utilisée par les ministères pour régler les problèmes. Par exemple, dans bien des cas, les problèmes environnementaux et les solutions à y apporter sont extrêmement complexes, chevauchent les sphères de compétence et exigent la contribution de nombreux intervenants. Environnement Canada a jugé important de faire en sorte que tous les intervenants -- l'industrie, les provinces, les groupes environnementaux et les citoyens intéressés -- élaborent collectivement les bons instruments pour résoudre les problèmes.

en termes simples, dire pourquoi ils ont été entrepris et donner aux parties intéressées assez de temps pour les défendre. Ces travaux « d'épuration » devraient faciliter l'actualisation des règlements. Cette recommandation du Comité vise à rendre le processus de réglementation le plus efficace possible afin de répondre aux préoccupations exprimées. Le gouvernement a également entendu les mêmes préoccupations à propos de situations autres que celles visées dans la recommandation 4.10. Pour donner suite à ces préoccupations, le gouvernement entreprendra de nombreuses autres initiatives décrites à l'annexe E.

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejeter brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure.

Le gouvernement convient qu'il y a lieu de le faire lorsqu'il y a d'autres options offertes. Il a indiqué de façon explicite dans le *Guide de rédaction du REIR* publié récemment. En outre, s'inspirant des travaux du ministre de la Justice, le SCT publiera ce printemps un guide sur les options en matière de réglementation et les modes éventuels de réglementation de rechange, qui est censé aider les ministères.

Toutefois, l'un des facteurs primordiaux qui permettront de faire une analyse valable des options offertes sera le changement de la

situations très dynamiques comportant des coûts de réglementation élevés). Dans les cas des initiatives de réglementation à très grande incidence, le BCG et le SCT travailleront avec le ministre concerné afin de l'aider à planifier l'évaluation dès que le projet sera mis de l'avant.

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées.

Le gouvernement convient qu'il serait souhaitable de disposer d'un processus simplifié pour examiner les initiatives visant à réduire les exigences en matière de réglementation. En particulier, les normes applicables à l'analyse d'impact peuvent être un peu assouplies.

Le gouvernement a inauguré la coutume de présenter deux fois par an des projets de polyvalents ayant pour objet des changements internes et les changements à apporter en réponse au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation. Cette mesure a accéléré le processus dans le cas de nombreuses initiatives et elle a permis de fixer l'attention sur des questions plus importantes.

Les ministères seront incités à adopter un type de processus semblable pour les initiatives non majeures qui réduisent les exigences en matière de réglementation. Ainsi, une ou deux fois par an, les ministères pourront regrouper les révolutions, décrire tous les projets

contrôle et d'évaluation du projet de règlement.

Une question fondamentale se pose. Comment maintenir à jour les programmes de réglementation et tenir les parties intéressées informées des intentions du gouvernement? Selon le gouvernement, il faudrait appliquer les principes de la gestion de la qualité totale aux programmes de réglementation. À cet effet, les gestionnaires devront notamment améliorer leurs programmes de façon constante et il faudra effectuer en permanence des évaluations et des consultations avec les parties intéressées.

Si l'on a bien analysé les coûts et les avantages, on aura alors effectué la plus grande partie du travail nécessaire à une bonne évaluation. On devra alors se concentrer sur la conception de bons systèmes de contrôle et d'information de gestion afin de conserver des données sur l'efficacité des programmes de réglementation. À cet effet, le SCT et le Bureau du contrôleur général (BCG) travailleront à établir des relations entre les organismes de réglementation et les évaluateurs. Ainsi, le SCT contribuera à la formation des évaluateurs du Bureau du contrôleur général et vice-versa.

Le gouvernement est d'accord avec l'esprit de la proposition du Comité d'intégrer aux REIR l'information sur l'évaluation et le contrôle. On adoptera une démarche efficace visant à inciter les ministères à inclure ces renseignements lorsqu'ils seront importants (par exemple, les

dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

Le gouvernement convient qu'il est souhaitable de catégoriser nettement les répercussions afin d'en fournir de meilleurs renseignements dans les *Projets* et de rationaliser le processus de réglementation.

Toutefois, pour en arriver aux meilleures catégories, il est important de tenir compte du contexte dans lequel les décisions sont prises. Le Comité a proposé des coûts minimaux de 100 millions de dollars, coûts mesurés en dollars actuels, dans le cas d'un « règlement majeur » et de 50 millions de dollars dans le cas des « règlements moyens ». Au lieu de deux catégories, le gouvernement est d'avis qu'aux fins de la modification du processus de réglementation fédérale, « majeur » devrait englober les deux catégories recommandées par le Comité. Ainsi, il y aurait une seule classe, c'est-à-dire les projets majeurs, comportant des coûts minimaux de 50 millions de dollars, en dollars actuels, à modifier en conséquence en cas de répercussions particulièrement graves sur des secteurs plus petits (voir les explications détaillées fournies à l'annexe D).

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de

appréciation des coûts globaux de la réglementation.

Le gouvernement convient de la nécessité observée de déterminer les coûts globaux de la réglementation. La priorité est de mieux comprendre, grâce au processus de planification annuelle, l'impact sur les frais d'administration du gouvernement, les frais d'application pour le secteur privé, les consommateurs et la population.

Le Comité a recommandé au gouvernement de produire deux rapports. Avant de répondre, le gouvernement veut être sûr de pouvoir recueillir des données et les avantages dès le début du cycle des projets de réglementation. Au printemps 1994, on décidera si l'on peut faire davantage dans le cycle de planification de 1995. Tout dépendra, entre autres choses, des ressources disponibles pouvant être affectées à cette fonction.

Même s'il n'est pas proposé de rédiger un rapport sur l'incidence globale en fonction des *Projets* de 1994, le président du Conseil du Trésor est prêt à discuter des répercussions des *Projets* avec le Comité permanent des finances.

4.8 Les notions de règlements

majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un « règlement majeur » entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en

un public sceptique que, malgré les difficultés de mesure, les avantages sont incontestablement supérieurs aux coûts, comme l'exige la politique de réglementation.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor s'est engagé à conjuguer ses efforts à ceux des ministères intéressés pour élaborer toutes les méthodes qui pourraient être nécessaires pour améliorer la définition des avantages inhérents aux travaux de réglementation, tout comme il le fait actuellement dans le cas de l'évaluation des incidences sur la compétitivité des entreprises.

4.7 Le président du Conseil du

Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits.

À l'automne 1992, dans le secteur privé, le Groupe directeur de la prospérité a publié son rapport, *Innovier pour l'avenir : un plan d'action pour la prospérité du Canada* après des mois de consultation auprès de la population canadienne. Ce rapport proposait également au gouvernement fédéral d'effectuer une meilleure

Le gouvernement est d'accord. Il peut être particulièrement difficile d'atteindre l'objectif d'une meilleure quantification dans le cas des règlements ayant pour principaux avantages d'améliorer la qualité des services en matière de santé, de prévention, de sécurité ou de protection de l'environnement. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ces avantages sont souvent difficiles à quantifier, en raison de l'absence de données pertinentes et rentables, applicables au Canada. Dans bien des cas, les organismes de réglementation des États-Unis auront entrepris des études dont les résultats pourront s'appliquer également au Canada, dans une certaine mesure. Il ne manque pas d'exemples à ce propos dans les domaines des dangers pour l'environnement, des substances dangereuses, des normes régissant la sécurité du transport, des normes sur l'efficacité énergétique et autres. En l'occurrence, la tâche à laquelle fait face l'organisme de réglementation qui pilote le projet de règlement est de démontrer devant

le grand public, ces derniers étant privés, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel.

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des « coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le Budget des dépenses. Cela obligerait les ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'ils prévoient prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivantes celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance « moyenne » prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants, les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur

0 Quant à la recommandation relative à un numéro unique d'identification, le gouvernement étudiera d'autres solutions avant d'y répondre. À noter que les inscriptions aux *Projets* renvoient déjà aux années précédentes, que les REIR contiennent le numéro du projet et que chaque édition annuelle fait le point sur les progrès que les projets ont accomplis par rapport à l'année précédente.

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.

- 4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux *Projets de réglementation fédérale* :
- Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergne de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.
 - Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).
 - Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le Budget des dépenses, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la *Gazette du Canada*, Partie I).
- Le gouvernement convient que les *Projets* devraient être modifiés de nombreuses façons :
- Nous avons appris que de trop nombreuses inscriptions se répétaient d'une année à l'autre. Cette répétition s'est produite pour plusieurs raisons, notamment la volonté des organismes de réglementation de
 - Le Comité a recommandé que les inscriptions comprennent un renvoi aux modèles découlant de la recommandation 4.1. Cette intégration ne pourra se faire avant les *Projets de 1995*. Entre-temps, les inscriptions aux *Projets* comprennent le nom et le numéro de téléphone d'une personne-ressource. Les parties intéressées peuvent maintenant se renseigner sur les plans de consultation des ministères et organismes auteurs de réglementation.
- Des les *Projets* de 1994, les inscriptions ne seront plus restreintes seulement aux règlements qui pourraient être promulgués en 1994. Les ministères et les organismes seront autorisés à inclure des articles prévus pour les années ultérieures. L'inscription de ces articles sera axée sur des solutions de rechange pour résoudre le problème sous-jacent. L'inscription des articles prévus pour l'année suivante devra fournir certains renseignements sur les coûts et les avantages, ainsi qu'une classification préliminaire de l'importance du projet de réglementation, c'est-à-dire faible/technique, moyenne ou majeure.
- Veiller à ce que les parties intéressées soient mises au courant des initiatives éventuelles le plus à l'avance possible.

Le gouvernement convient que, de façon générale, les règlements majeurs ne figurant pas dans les *Projets de réglementation fédérale* ne devraient pas être promulgués. Toutefois, dans certains cas, pour une raison ou pour une autre, il est important d'aller de l'avant, dans l'intérêt public. On procédera à la mise en place d'un système semblable à celui des demandes d'exemption de publication préalable. Actuellement, tous les règlements doivent être publiés à l'avance à moins d'avoir été exemptés de cette obligation par le Comité spécial du Conseil. Pour prendre cette décision, les ministres étudient le projet en fonction d'un certain nombre de critères (décrits à l'annexe B). Le même système s'appliquera aux exemptions des dispositions exigeant que tout règlement important apparaisse dans les *Projets* (l'annexe C décrit les critères proposés).

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés.

Le gouvernement convient qu'un résumé des observations devrait être inclus dans le REIR et le *Guide de rédaction du REIR* publié récemment prescrit explicitement cette obligation. En outre, les ministères et organismes devraient faire parvenir directement une réponse suffisamment détaillée aux personnes qui ont exprimé de graves préoccupations au moment de la consultation.

« lignes directrices » pour les ministères.

Au cours des dernières années, dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000, on s'est efforcé de déterminer les mécanismes de consultation les plus efficaces et on en a retiré beaucoup d'expérience. À la lumière de ces démarches, le SCT collaborera avec d'autres ministères afin d'élaborer une gamme appropriée de modèles de meilleures pratiques pour aider les organismes de réglementation.

À noter également que les examens de la réglementation par les ministères, mandatés par le budget de février 1992, ont donné lieu à de vastes consultations qui ont ravivé l'intérêt et l'attention à ce sujet.

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les *Projets de réglementation fédérale* de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil.

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas aux *Projets de réglementation fédérale*, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations des *Projets de réglementation* de l'année précédente.

fonction des cas n'exigeant pas une analyse économique coûts-avantages très rigoureuse, il aidera les personnes qui ne sont pas économistes professionnels à déterminer les conséquences des projets de règlement sur les consommateurs, sur l'environnement et sur les citoyens en général. Le nouveau guide apportera un complément au guide actuel de l'étude de coûts-avantages pour permettre d'effectuer des analyses coûts-avantages plus complètes.

La détermination de l'effet des propositions sur les entreprises canadiennes constitue un aspect primordial de toute analyse d'impact de la réglementation. Le Secrétariat a collaboré avec Industrie, Sciences et Technologie Canada et l'Association des manufacturiers canadiens pour offrir vers le milieu de 1993 un « test de compétitivité » afin d'évaluer la réglementation. Ces initiatives seront appuyées par une formation pertinente semblable au cours dispensé dernièrement sur la rédaction des Résumés de l'étude d'impact de la réglementation (REIR).

Le test de compétitivité des entreprises vaut la peine d'être souligné. L'analyse approfondie de tous les coûts et des avantages est primordiale. Toutefois, dans le passé, la tâche de trouver un moyen d'évaluer l'impact de la réglementation sur une économie « dynamique » posait des difficultés de taille. Ces problèmes découlaient d'un manque de compréhension du fonctionnement des entreprises ainsi

que de l'insuffisance des données. Le test devrait :

- o sensibiliser les organismes de réglementation aux diverses répercussions de leurs projets sur l'économie;
- o permettre de déterminer où il faut effectuer d'autres analyses;
- o fournir un mécanisme de sondage auprès des entreprises (ce qui amènera à un processus de consultation mieux structuré et plus efficace).

Comme le ministre des Finances l'a indiqué dans l'Exposé économique de décembre 1992, les organismes de réglementation méritent de l'avant des propositions qui risqueront d'avoir des conséquences graves pour les entreprises devront appliquer le test de compétitivité des entreprises dans le cadre de leur analyse coûts-avantages. Le test apportera un complément important aux outils d'analyse des organismes de réglementation et pourra être perfectionné et amélioré au fur et à mesure de l'expérience qu'on en acquerra.

Processus de réglementation fédérale

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes seront office de

susceptibles de favoriser l'amélioration du Canada, pour peu qu'elles soient observées. Les organismes de réglementation sont appelés à relever des défis de taille s'ils veulent élaborer des programmes de réglementation efficaces, novateurs et adaptés aux réalités de l'heure. En octobre dernier, le Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) a publié un ensemble plus exhaustif de lignes directrices (annexe A) pour les aider à relever ces défis.

Depuis 1991, le SCT a comme stratégie de réduire au minimum l'étude centralisée des projets de réglementation afin de transférer aux principaux ministères et organismes oeuvrant dans le domaine de la réglementation, la responsabilité et la gestion de la mise en oeuvre de la politique de la réglementation. Il est essentiel pour le succès de cette stratégie d'offrir aux ministères et aux organismes les bons outils et la formation appropriée, afin qu'ils aient les bons systèmes de gestion en place, et de les tenir responsables du rendement.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor s'engage à travailler plus étroitement avec les ministères afin de planifier leur démarche en matière d'analyse et de consultation pour les principaux projets de réglementation. Le Secrétaire produira un nouveau guide coûts-avantages pour faciliter la tâche des personnes qui effectuent l'analyse de l'impact des initiatives en matière de réglementation ayant une incidence moyenne. Conçu en

habitués les Canadiens. Pourvu que les travaux se fassent dans cette vaste perspective, le gouvernement convient avec le Comité que si les avantages d'une réglementation en dépassent les coûts, le Canada deviendra plus prospère, donc plus concurrentiel.

La Politique fédérale de réglementation, qui a été approuvée en février 1992, prescrit que les ministères et organismes doivent faire la preuve que les avantages découlant de tous les travaux de réglementation transcendent tous les coûts qui y sont afférents. Il se peut que cette preuve soit difficile à établir dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement, en raison d'un manque de données sur les avantages, ces dernières ne pouvant pas être obtenues dans les délais voulus ni de façon économique. Le gouvernement est d'avis qu'il faut tenir compte intégralement de tous les avantages, quantifiés ou non, en toute transparence. Les décisions doivent être responsables et perçues comme telles; elles doivent être défendables devant un public sceptique et devant les parties visées.

Le gouvernement convient également que, dans la mesure du possible, les responsabilités réglementaires devraient s'exprimer en termes de résultats fonctionnels ou d'objectifs de rendement, car cette façon de faire gêne moins le développement technologique tout en permettant d'atteindre des objectifs recherchés. Des lignes directrices d'une telle simplicité sont

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

De l'avis du gouvernement, l'innovation et la souplesse sont essentielles à l'amélioration de nos systèmes de réglementation. Dans sa réponse aux recommandations spécifiques du Comité, le gouvernement est guidé par la vision d'un régime de réglementation souple émergeant du *Rapport*. Le rapport, qui développe ces thèmes et s'appuie sur la politique et les processus du gouvernement en matière de réglementation, jette des assises solides pour apporter des améliorations au régime de réglementation du Canada. Il est à prévoir que non seulement ces changements ne compromettent pas l'atteinte des objectifs vers lesquels tend le gouvernement dans le domaine de la réglementation économique, sociale, de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement, mais qu'ils permettront de les atteindre de façon plus économique et mieux adaptée.

Réglementation et compétitivité

- 3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants.
- 3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des

objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer.

Le Groupe directeur de la prospérité a entrepris une vaste consultation partout au Canada afin de déterminer quelle est l'attitude des Canadiens envers la prospérité.

... il ressort que, partout, les Canadiens et les Canadiens partagent la même vision d'un Canada prospère. C'est l'image d'un pays où tous pourront jouir, d'une qualité de vie supérieure. Cette vision est fondée sur les sentiments de fierté à l'égard du Canada, de ses richesses naturelles, de ses réalisations et de ses perspectives d'avenir et prend racine dans un engagement envers la communauté, dans un esprit de justice, d'équité et de solidarité envers les autres, ainsi que dans le respect de tous et la diversité de leur origine.²

L'étude des questions relatives aux coûts et aux avantages constitue une entreprise sérieuse et difficile nécessitant une vaste perspective. Les objectifs en matière de santé, de sécurité et d'environnement sont essentiels à la préservation du niveau de vie auquel se sont

- o 'adaptation au contexte, en s'orientant vers les objectifs suivants :
- o étendre la gamme des mesures non pénales prévues afin d'assurer la conformité à la législation qui sous-tend la réglementation. Ces mesures comprendraient notamment des solutions négociées exécutées en cas de non-conformité, ainsi que des amendes;
- o instaurer un plus vaste éventail de sanctions pénales ou quasi-pénales d'une sévérité croissante, le cas échéant, afin de faire échec aux cas graves ou persistants de non-conformité, de façon uniforme, dans tous les programmes;
- o mieux adapter l'administration de la réglementation aux réalités du contexte, lorsque cette mesure est bien fondée et conforme aux objectifs parlementaires. Cette mesure comprendrait la capacité d'accepter toute une gamme « de preuves de conformité » de la part des règlements et d'intégrer aux règlements, par voie de référence, des normes modifiées à l'occasion. Dans certains cas, ces mesures comprendraient l'autorisation d'utiliser des normes techniques élaborées par les ministères;
- o demander aux règlements d'établir des systèmes de contrôle interne afin d'assurer la conformité aux exigences de la réglementation;
- o permettre aux ministères de conclure des ententes d'équivalence et des ententes opérationnelles avec d'autres paliers de gouvernement.

- Les programmes devraient s'appuyer sur le principe d'une dissuasion progressive et être assortis de sanctions suffisamment rigoureuses pour atteindre la conformité et pour faire en sorte qu'il ne soit jamais avantageux pour les particuliers ni pour les organismes de ne pas s'y conformer.
- Le gouvernement disposerait d'une série de sanctions d'une sévérité croissante.
- Les gestionnaires devraient avoir une variété de choix pour l'application, comme la persuasion, les avertissements, un processus administratif et des sanctions, ainsi que des recommandations de poursuite et d'interdiction.
- La philosophie sous-tendant l'application de la plupart des programmes de réglementation reposerait sur une volonté présument de la part des réglementés de se conformer à la loi. Mais la non-conformité serait punie rapidement et proportionnellement.
- Les gestionnaires et le personnel responsable des programmes auraient suivi une formation suffisante pour s'adapter à des régimes de réglementation plus souples.
- Les principes de gestion de la qualité totale s'appliqueraient aux programmes de réglementation.
- Le gouvernement devrait faire en sorte que les programmes de réglementation répondent aux attentes du Comité en matière de relations plus étroites avec leurs clients (les bénéficiaires de leurs programmes et les réglementés), chercher à améliorer continuellement leurs programmes et faire connaître aux clients et au grand public ce qu'ils peuvent attendre du programme.
- Dernièrement, le gouvernement a entrepris de nombreuses initiatives orientées vers une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure. Afin d'étendre ces initiatives à d'autres programmes de réglementation, le gouvernement entend remanier systématiquement, s'il y a lieu, les programmes de réglementation fédérale pour les rendre mieux adaptés au contexte.
- Le gouvernement peut s'y prendre de plusieurs façons pour restructurer le système de réglementation et l'adapter au contexte. Les démarches polyvalentes, y compris une législation type, peuvent être appropriées. Le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice, en collaboration avec les ministères et les organismes, détermineront la meilleure orientation. À cet effet, le gouvernement s'engage à aller de l'avant et le Président du Conseil du Trésor, ministre responsable des Affaires réglementaires présentera des rapports d'étape au Comité permanent des finances au moins une fois par an.
- Le gouvernement entend faire en sorte que les programmes de réglementation répondent aux attentes du Comité en matière

- pourraient devoir préciser comment ils atteindraient les objectifs de rendement établis par la loi ou les règlements. Le gouvernement approuverait les plans et les systèmes de gestion des organismes de réglementation et vérifierait ensuite le rendement. Selon l'expérience mondiale, ces techniques permettent souvent d'atteindre plus efficacement les objectifs parlementaires pour les programmes de réglementation que la démarche « commande et contrôle » où les moindres détails sont précisés. Cependant, dans de nombreux cas, cette démarche est la seule stratégie possible.
- La législation établissant les programmes de réglementation doit être conçue de façon à permettre l'adoption de différentes stratégies fondées sur leur efficacité à atteindre les objectifs du Parlement dans toute situation donnée.
- L'accroissement des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement doit être contrebalancé par une plus grande responsabilité devant le Parlement.
- o loi formulée de façon conviviale.
- La compréhension et l'acceptation des exigences de la réglementation constituent les moyens les plus efficaces d'assurer l'application;
- o les règlements seraient incités à se conformer aux exigences réglementaires de leur propre gré.
- o Le pouvoir de conclure des « ententes d'équivalence » (les règles d'un gouvernement seraient jugées équivalentes à celles d'un autre) et des « ententes opérationnelles » (l'administration par un gouvernement d'un programme d'un autre gouvernement) devrait être une caractéristique courante des programmes de réglementation.
- b) Une administration assez souple pour faire face à des degrés différents de conformité. Un régime de réglementation souple serait caractérisé par ce qui suit :
- o exigences en matière de réglementation pouvant être modifiées rapidement au rythme des situations nouvelles.
- Le processus de réglementation doit être aussi rationalisé que possible et conforme aux exigences d'ouverture, de transparence et de responsabilité.
- o collaboration entre les gouvernements visant à créer un environnement sans surprise pour les règlements et à réduire au minimum les chevauchements et les doubles emplois, tant dans la loi que dans son administration.
- o Le processus de réglementation doit être aussi rationalisé que possible et conforme aux exigences d'ouverture, de transparence et de responsabilité.

VERS UNE RÉGLEMENTATION MIEUX ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'HEURE ET PLUS RESPONSABLE

Le *Rapport* du Comité fait ressortir la vision d'un système idéal de réglementation fédérale. Dans cette vision, le Parlement et le gouvernement établissent un régime de « réglementation adaptée aux réalités de l'heure » permettant de réagir aux changements de plus en plus rapides auxquels fait face l'économie canadienne.

Le régime de réglementation adapté aux réalités de l'heure serait encore plus responsable devant la population canadienne par l'intermédiaire du Parlement. Il serait conforme aux objectifs vers lesquels tendent les Canadiens en matière de santé, de sécurité et d'environnement. Et ainsi, il s'adapterait aux exigences changeantes des consommateurs, à l'amélioration incessante des technologies utilisées dans le domaine des soins médicaux, à la mise au point de produits plus sûrs, aux nouvelles connaissances acquises dans le domaine des impacts environnementaux ainsi qu'à la conjoncture économique globale auxquelles font face les entreprises du Canada.

Le mouvement vers une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure ne doit pas forcément être radical. En s'inspirant des démarches qui ont fait leurs preuves dans le cadre des

programmes de réglementation existants, on peut réduire les retards dans l'installation de portes d'autobus scolaires plus sûres, l'approbation de pesticides moins toxiques, la mise en marché de véhicules moins nocifs à l'environnement, l'autorisation de substituts plus sains pour les additifs alimentaires existants ou l'amélioration de la sécurité des bateaux de pêche. De l'avis du Comité, il s'agit tout simplement de faire preuve de jugement. Mais l'adoption d'une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure exige que des mesures soient prises sur de nombreux fronts. De plus, il faut prendre des mesures pour que le gouvernement puisse continuer d'atteindre dans ce nouveau contexte les objectifs qui ont été fixés par le Parlement lorsqu'il a adopté les lois relatives à ses programmes de réglementation.

a) Loi assez souple pour s'adapter aux changements. Le régime de réglementation adapté aux réalités de l'heure serait caractérisé par les éléments suivants :

o le recours à des solutions de rechange à la réglementation, dans la mesure du possible. Si ce recours n'était ni faisable ni approprié, les règlements

Le Comité a fait ressortir les principaux défis auxquels sont confrontés le Canada et son système de réglementation actuel :

- o un marché de plus en plus global où le synchronisme et la qualité sont de plus en plus indispensables à la survie des entreprises;

- o les pressions fiscales auxquelles sont confrontés tous les gouvernements;

- o les préoccupations croissantes qu'entraînent les obstacles au commerce intérieur;

- o une évolution technologique en constante accélération;

- o une population plus consciente des questions de santé et d'environnement;

- o des entreprises et une main-d'œuvre plus averties.

Le *Rapport* reconnaissait les améliorations considérables apportées à la suite de la Stratégie de réforme de la réglementation de 1986. Cette stratégie prévoyait une « réglementation plus judicieuse ». Il s'agissait de méthodes de réglementation fondées sur le dialogue avec les parties concernées et le public -- dialogue caractérisé par l'ouverture, la transparence, la responsabilité et une analyse solide des répercussions des projets de réglementation. La politique du Conseil du Trésor de 1992 en matière de réglementation a intégré ces principes, mais elle a jeté un

Dans l'ensemble, le rapport du Comité appuie les orientations adoptées par le gouvernement au cours des sept dernières années. Toutefois, le Rapport énonçait clairement que nous devons avancer davantage et plus rapidement.

INTRODUCTION

Dans le budget de février 1992, il était demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'étudier la réglementation fédérale afin de déterminer son incidence sur la compétitivité canadienne, et de suggérer des moyens d'améliorer la réglementation, les méthodes de réglementation et la collaboration intergouvernementale. En même temps, le gouvernement demandait aux ministères et aux organismes d'entreprendre une étude approfondie et une justification publique de leurs propres programmes de réglementation, en commençant par Agriculture Canada, Consommation et Affaires commerciales ainsi que Transports Canada.

Par la suite, le Président du Conseil du Trésor, ministre responsable des Affaires réglementaires a fait parvenir une lettre au Comité pour lui indiquer les questions que le Comité pourrait évaluer. Dans cette lettre et les présentations ultérieures au Comité, le Président a souligné l'importance des objectifs de la réglementation en matière de santé, de sécurité et d'environnement pour tous les Canadiens. Il a promis que ces objectifs ne seraient pas compromis. Cependant, il a également indiqué que l'on peut, dans bien des cas, promouvoir la compétitivité du Canada ou encore, nuire le moins possible à cette compétitivité, en choisissant bien les façons d'atteindre ces objectifs.

Ainsi, le gouvernement a été satisfait du Rapport du Comité « *Réglementation et compétitivité* » qui a été appuyé par le Comité composé de représentants de tous les partis. Le Rapport traite des questions de façon directe et approfondie et il a repéré des améliorations nombreuses et importantes à apporter.

Dans son *Rapport*, le Comité a saisi l'essence même du problème :

... nous réglementons afin d'améliorer le bien-être public. Mais, paradoxalement, des règlements - mal inspirés ou mal conçus - peuvent faire régresser ce bien-être. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les entreprises d'apporter à leur productivité les améliorations sur lesquelles repose en dernière analyse l'amélioration de notre niveau de vie.

Nous ne sommes pas en train de dire que la réglementation est mauvaise, mais qu'il peut y avoir une mauvaise réglementation. Et dans une économie comme la nôtre où la réglementation touche à peu près tout, nous ne pouvons permettre le luxe d'une mauvaise réglementation.

TABLE DES MATIÈRES

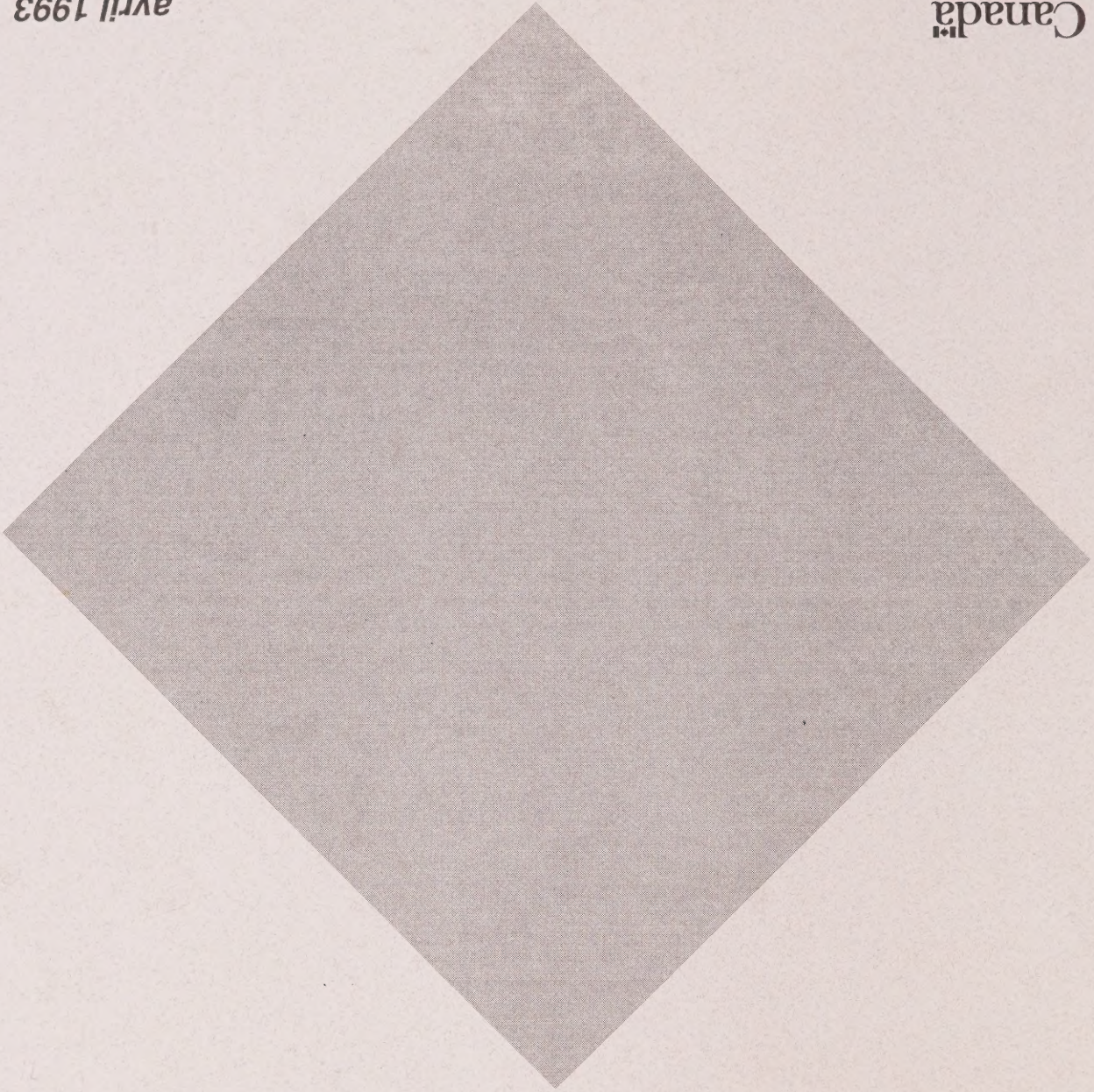
1	Introduction
3	Vers une réglementation mieux adaptée aux réalités de l'heure et plus responsable
7	Réponse aux recommandations spécifiques
39	Annexe A
43	Annexe B
44	Annexe C
45	Annexe D
46	Annexe E

UNE VERSION ABRÉGÉE DE LA RÉPONSE EST
DISPONIBLE SOUS PLI SÉPARÉ. VEUILLEZ
COMMUNIQUER AVEC LE SECRÉTARIAT DU
CONSEIL DU TRÉSOR, DIVISION DES AFFAIRES
RÉGLEMENTAIRES AU (613) 952-3459 POUR
L'OBTENIR.

Avril 1993

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
AU RAPPORT DU
SOUS-COMITÉ DE LA
RÉGLEMENTATION ET
DE LA COMPÉTIVITÉ

UNE RÉGLEMENTATION
CANADIENNE ADAPTÉE AUX
RÉALITÉS DE L'HEURE



**Une réglementation
canadienne adaptée
aux réalités
de l'heure**

